

## GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: UMA REVISÃO TEÓRICA SOBRE OS PDIS E A INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Suelem Soares Figueira  
*Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA*  
[suelem.profiap@gmail.com](mailto:suelem.profiap@gmail.com)

Abner Vilhena de Carvalho  
*Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA*  
[abner.carvalho@ufopa.edu.br](mailto:abner.carvalho@ufopa.edu.br)

Raoni Fernandes Azerêdo  
*Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA*  
[raoni.azeredo@ufopa.edu.br](mailto:raoni.azeredo@ufopa.edu.br)

Cilene Aragão de França  
[cilene.adm2016@gmail.com](mailto:cilene.adm2016@gmail.com)

**Resumo:** Este artigo apresenta uma revisão bibliográfica dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) nas universidades públicas federais, objetivando a investigação do seu uso como instrumento de efetivação das políticas públicas, à luz teórica dos conceitos de governança universitária, avaliação de resultados e da interação entre Estado e sociedade. A pesquisa é qualitativa, baseada em revisão bibliográfica de estudos e documentos institucionais. Os PDIs, previstos na Lei nº 10.861/2004, representam importantes ferramentas de planejamento estratégico, mas sua efetividade ainda é limitada em muitas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), sobretudo pela ausência de cultura avaliativa, fragilidade na definição de indicadores de impacto e participação restrita da comunidade acadêmica. Estudos de caso do Instituto Federal Fluminense, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade Federal do Oeste do Pará explanam, como exemplos descritivos em diferentes estágios de maturidade institucional, evidenciando avanços em processos de monitoramento, mas também persistência de lacunas na articulação entre planejamento e resultados. A análise revela que a avaliação orientada por resultados ainda encontra desafios metodológicos, como a falta de padronização e de sistemas integrados de informação. As conclusões indicam que os PDIs podem ser instrumentos eficazes de governança quando associados a práticas avaliativas participativas e sistemáticas. O estudo reafirma a importância da avaliação como estratégia para o fortalecimento da autonomia com responsabilidade e destaca a necessidade de consolidar uma cultura institucional orientada por evidências, transparência e compromisso com a missão pública das universidades federais.

**Palavras-Chave:** Governança universitária. Plano de desenvolvimento institucional (PDI). Avaliação de resultados. Políticas públicas educacionais.

**Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS):** 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes

## 1 INTRODUÇÃO

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) representa um instrumento estratégico essencial, ao consolidar metas, ações e diretrizes que orientam o funcionamento das IFES em ciclos plurianuais (Lei 10.861, 2004). Nesse contexto, a avaliação institucional tem ocupado um lugar central no debate contemporâneo sobre a gestão da educação superior, especialmente no que se refere à efetividade das políticas inovadoras pelas universidades públicas.

Dessa forma, este artigo faz uma reflexão analítica sobre os PDIs nas universidades públicas brasileiras, com o objetivo de verificar quais abordagens teóricas e práticas são abordadas na avaliação dos PDIs como instrumentos de efetivação das políticas públicas nas universidades brasileiras.

O presente artigo apresenta uma abordagem qualitativa e delineamento metodológico fundamentado na pesquisa bibliográfica, documental e análise descritiva. Tal estratégia visa à identificação, seleção e análise de estudos publicados em periódicos científicos e repositórios institucionais, a destacar estudos afins à temática da avaliação dos PDIs, especialmente no contexto das universidades públicas brasileiras.

A temática justifica-se pela busca de mecanismos de avaliação orientados por resultados e por modelos de gestão baseados em evidências, os quais buscam aprimorar a efetividade e a responsabilização das políticas públicas educacionais (Nanni & Santos Filho, 2016).

A fim de responder ao questionamento, de como a avaliação orientada por resultados ainda encontra desafios metodológicos em sua aplicação, ao analisar os estudos acadêmicos sobre o tema, busca-se identificar as principais abordagens teóricas e práticas utilizadas na avaliação dos PDIs, a partir da exemplificação de três casos - do Instituto Federal Fluminense (IFF), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). A seleção das IFES buscou evidenciar a execução dos PDIs em instituições com perfis diferenciados, situadas em distintas regiões do País, a fim de possibilitar uma análise comparativa que contemplasse a diversidade organizacional, geográfica e de maturidade institucional no uso desse instrumento de planejamento estratégico. Com isso, espera-se reunir contribuições que ajudem a fortalecer a cultura de avaliação nas universidades públicas brasileiras, promovendo uma gestão mais planejada e alinhada aos princípios das políticas públicas educacionais.

Este artigo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, apresenta-se a fundamentação teórica sobre Estado e sociedade, políticas públicas e avaliação, avaliação de resultados: conceitos e complementaridades e governança universitária: entre a autonomia e *accountability*. Na sequência, discute-se a produção acadêmica selecionada trazida pela seção de procedimentos metodológicos e discussão, destacando abordagens, desafios e contribuições, seguida das considerações finais, onde se sintetizam os achados e se propõem caminhos para aprofundamentos futuros.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A compreensão das relações entre governança universitária, avaliação de resultados os PDIs e a interação do Estado e sociedade, exige o resgate de conceitos fundamentais que estruturam o campo da gestão pública e da educação superior no Brasil. Como apontam Madeira (2014) e IPEA (2018), compreender essas categorias implica considerar as políticas públicas como construções técnico-políticas, a avaliação como ferramenta estratégica de aprimoramento institucional, e a governança como a articulação entre autonomia, participação e responsabilidade.

## 2.1 ESTADO E SOCIEDADE: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Nesse contexto a relação entre Estado e sociedade é central para a análise das dinâmicas políticas e institucionais contemporâneas. O Estado, em sua acepção moderna, é entendido como uma entidade dotada de autoridade legítima sobre um território e sua população, sendo responsável por estabelecer normas, garantir direitos e promover a ordem social. Essa legitimidade, conforme argumenta Weber, decorre do monopólio do uso legítimo da força, mas também da acessibilidade social de suas decisões e da universalidade de sua atuação (Coelho, 2014).

Além disso, a relação entre Estado e sociedade é marcada por negociações constantes, devido a limitações, uma das características do liberalismo. O Estado é visto como garantindo as liberdades individuais e o funcionamento do mercado, devendo intervir o mínimo possível na vida social e econômica. Por outro lado, perspectivas críticas, como a marxista, enxergam o Estado como instrumento de dominação de classe, cuja função primordial seria a manutenção das condições de reprodução do capital (Carvalho et al., 2014).

Contudo, Gramsci amplia esse debate à medida que o Estado não se limita ao aparelho coercitivo, mas inclui também a sociedade civil, composta por instituições que produzem consenso e legitimam a ordem vigente. Assim, o Estado se apresenta como uma combinação de força e hegemonia, sendo responsável tanto pela imposição de normas quanto pela construção de consensos sociais (Carvalho et al., 2014).

No contexto do século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, consolidou-se o modelo de Estado de bem-estar social, caracterizado pela ampliação dos direitos sociais e pela atuação estatal na promoção do bem-estar coletivo. Esse modelo foi sustentado por fatores econômicos, políticos e sociais, como o crescimento econômico, o fortalecimento das democracias de massa e a institucionalização de políticas de proteção social (Fiori, 1997).

Entretanto, a partir das crises econômicas dos anos 1970, esse paradigma passou a ser questionado, dando lugar a reformas que enfatizaram a descentralização, a privatização e a responsabilização individual, fenômenos que ficaram conhecidos como “remercantilização” dos direitos sociais (Fiori, 1997). Entende-se que tais características levaram à desvalorização e à desigualdade social.

Com reflexo daquele contexto histórico, atualmente, o conceito de governança ganha destaque, impulsionando a necessidade de articulação entre Estado, mercado e sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, como também na avaliação dos seus resultados. A governança pressupõe a atuação em redes, a cooperação entre diferentes atores e a busca por soluções compartilhadas para problemas coletivos, a exigência do Estado de novas capacidades de coordenação, regulação e transparência (Coelho, 2014).

Portanto, diante desse panorama, percebe-se que a relação entre Estado e sociedade permanece dinâmica e em constante transformação, refletindo as mudanças históricas, econômicas e políticas de cada período. O Estado, longe de ser uma entidade estática, adapta-se às exigências sociais e aos desafios fiscais pelo contexto global, seja por meio da ampliação de direitos, da reconfiguração de suas funções ou da incorporação de novas formas de governança (Jarude, 2020).

Assim, compreender as múltiplas dimensões dessa relação é fundamental para analisar os rumores das políticas e os caminhos possíveis para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO

As políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de ações planejadas e coordenadas pelo Estado com o objetivo de responder às demandas coletivas e promover o bem-estar social. Elas envolvem decisões que, ao serem renovadas, impactam diretamente a vida da população e refletem escolhas políticas, técnicas e éticas. Segundo Madeira (2014), as políticas públicas não são apenas soluções técnicas, mas também expressam disputas simbólicas e institucionais sobre o que deve ser feito e para quem.

No ciclo das políticas públicas, a avaliação ocupa papel central, pois permite a verificação da adequação, pertinência, eficácia e resultados das ações estatais. Como observa o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018), avaliar as políticas públicas julgar significa, com base em critérios previamente definidos, o grau de sucesso de uma intervenção em relação aos seus objetivos. Esse processo contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública, subsidiando a tomada de decisão com evidências concretas. Para Lima e D'Ascenzi (2013) a avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política, ou seja, trata-se do processo de questionamento crítico e metodológico sobre as consequências concretas da política: se ela produziu mudanças mensuráveis, se contribuiu para resolver o problema social identificado na fase de formulação, e se os recursos usados foram eficazes e eficientes.

Na literatura especializada com destaque à Oliveira & Passador (2019) da qual regularmente reconhece que a avaliação passou a integrar não apenas o ciclo técnico das políticas públicas, mas também o campo político, no qual diferentes agentes disputam a legitimidade dos critérios, dos resultados e dos processos avaliativos. Assim, avaliar não é apenas medir, mas também interpretar, contextualizar e construir conhecimento público sobre o desempenho das ações governamentais. Além disso, destaca-se na avaliação a importância de reconhecimento da diferenciação entre o avaliar da(s) política(s) e de seu(s) resultado(s).

## 2.3 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: CONCEITOS E COMPLEMENTARIDADES

Embora a “avaliação de políticas públicas” e a “avaliação de resultados” muitas vezes sejam usadas como indiretas na literatura e na prática institucional, é importante destacar que eles se referem a enfoques analíticos distintos, ainda que complementares, no campo da gestão pública.

A avaliação de políticas públicas, em seu sentido mais amplo, compreende o exame sistemático de uma intervenção estatal — política, programa ou plano — com base em critérios como relevância, coerência, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade (IPEA, 2018). Ela envolve tanto a análise de resultados quanto o entendimento dos processos políticos, institucionais e organizacionais que estruturam a formulação, a implementação e os efeitos da política. Cabe destacar que esse tipo de avaliação requer sensibilidade ao contexto e articula dimensões técnicas e políticas, ao considerar interesses, valores e disputas presentes nas decisões públicas (Oliveira e Passador, 2019).

Por sua vez, a avaliação de resultados refere-se a uma etapa ou dimensão específica da avaliação de políticas públicas, voltada para a mensuração dos efeitos concretos de uma intervenção. Trata-se de uma abordagem centrada em verificar o grau de alcance dos objetivos previamente propostos, a partir da utilização de indicadores quantitativos e qualitativos.

Segundo o IPEA (2018), a avaliação de resultados busca responder “o que foi realizado” em termos de impacto social, econômico ou institucional, distinguindo-se da avaliação de processos, que se preocupa com o “como” a política foi inventada.

Madeira (2014), enfatiza que a avaliação de resultados é fundamental para o aprimoramento da *accountability* e da transparência pública, pois permite vincular metas institucionais a desempenhos verificáveis. No entanto, se realizado de forma isolada e descontextualizada, corre o risco de desconsiderar fatores estruturais e políticos que afetam a execução da política. Assim, a avaliação de políticas públicas é mais abrangente e analítica, enquanto a avaliação de resultados é mais focada e operacional. Ambas são permissivas e se complementam no esforço de qualificar a gestão pública e orientar decisões baseadas em evidências, sobretudo em contextos institucionais complexos como o das universidades públicas brasileiras.

#### 2.4 GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA: ENTRE A AUTONOMIA E A *ACCOUNTABILITY*

A governança universitária contemporânea se caracteriza pelo desafio de equilibrar a autonomia institucional com a responsabilização, em um contexto de transformações do setor público que exige maior eficiência, transparência e participação social. Diante deste cenário, a Nova Gestão Pública impulsionou a descentralização e a autonomia das universidades, permitindo maior flexibilidade na gestão e inovação, mas também causou mecanismos de controle e prestação de contas à sociedade e aos órgãos de fiscalização. Desta forma, uma governança eficaz nas universidades depende da articulação entre autonomia e responsabilidade, elementos essenciais para o fortalecimento institucional e a legitimação das ações universitárias perante a sociedade (Silvestre, 2019).

Assim, uma governança universitária contemporânea foi construída na articulação entre liberdade e transparência institucional, elementos essenciais para a legitimidade e a qualidade da gestão universitária (Gesser et al, 2021). Essa interdependência é fundamental, pois a autonomia, ao ser exercida com clareza e responsabilidade, fortalece a confiança da sociedade e dos órgãos de controle, garantindo que as decisões e os resultados obtidos pela universidade sejam entregues com o interesse público e as demandas educacionais.

No contexto das universidades públicas brasileiras, a governança universitária tem reforçado papel estratégico na promoção da qualidade institucional, da gestão democrática e da transparência pública. Trata-se de um conceito que se articula à governança pública, definido como o conjunto de mecanismos, estruturas e processos que orientam, coordenam e controlam a atuação das organizações estatais com base em princípios como legalidade, participação, equidade, supervisão, responsabilidade e eficiência (Gesser et al., 2021).

Aplicada às instituições de ensino superior, a governança universitária refere-se à forma como são tomadas as decisões estratégicas, distribuídas as responsabilidades e realizadas os processos de avaliação, prestação de contas e gestão de resultados. De acordo com Nanni e Santos Filho (2016), a governança universitária exige a articulação entre a autonomia acadêmica e administrativa e a responsabilização, que implica nas obrigações de explicar publicamente os atos de gestão e o uso dos recursos públicos.

Nesse cenário, os PDIs são considerados instrumentos fundamentais de governança. Conforme estabelece a Lei nº 10.861 (2004), o PDI deve expressar a identidade institucional e orientar sua organização acadêmica, administrativa e financeira, em articulação com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Ele consolida o planejamento

estratégico da universidade e serve como referência para o acompanhamento e a avaliação das metas institucionais.

Nesse sentido estudos destacam que a efetividade da governança universitária depende da capacidade da instituição de institucionalizar práticas de planejamento, avaliação e monitoramento, com apoio de sistemas de informação, indicadores e espaços participativos de decisão. Segundo o Tribunal de Contas da União (2020), a ausência de mecanismos de avaliação e monitoramento, assim como a fragmentação dos processos de gestão, pode comprometer a efetividade da governança nas organizações públicas.

Além disso, Gesser et al. (2021) apontam que a governança universitária deve combinar racionalidade técnica e legitimidade democrática, promovendo o envolvimento da comunidade acadêmica nos processos decisórios. Isso requer a valorização de instâncias colegiadas, a transparência na gestão e o uso sistemático de informações para orientar políticas institucionais. Portanto, entende-se aqui a governança universitária como uma prática organizacional que articula autonomia, participação, planejamento e avaliação, com vistas a garantir coerência entre missão institucional, alocação de recursos e resultados esperados. O fortalecimento da governança não exige apenas normas claras, mas também o desenvolvimento de uma cultura institucional orientada à aprendizagem, à responsabilização e ao compromisso com a qualidade pública da educação superior.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E DISCUSSÃO

Os procedimentos metodológicos adotados neste artigo são de natureza qualitativa, fundamentada na análise bibliográfica e documental, com o objetivo de compreender a utilização dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) como instrumentos de efetivação das políticas públicas nas universidades federais. A seleção das fontes bibliográficas baseou-se na relevância temática, atualidade e aderência ao objeto de estudo, priorizando artigos publicados em periódicos científicos, dissertações e documentos institucionais oficiais disponíveis em repositórios públicos. No que se refere à escolha dos casos, optou-se por três instituições com perfis distintos e representativos: o Instituto Federal Fluminense (IFF), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Essa seleção buscou contemplar diferentes estágios de consolidação institucional, diferentes contextos regionais e realidades operacionais contrastantes, possibilitando uma análise comparativa entre modelos de governança universitária e práticas de avaliação institucional a partir dos PDIs.

Nesta seção discute-se ainda, a articulação entre os conceitos de governança universitária, avaliação de resultados e a operacionalização dos PDIs nas universidades públicas brasileiras, a cultura avaliativa e participação no ciclo de planejamento, bem como a *accountability* no contexto das universidades públicas com base nos marcos teóricos apresentados e na análise de estudos acadêmicos e documentos institucionais. A discussão está dividida em três subtópicos, cada um orientado por uma temática específica e ilustrado por dados secundários ou estudos de caso extraídos da literatura científica recente.

#### 3.1 GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA E O PDI COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO

A governança universitária pressupõe a articulação entre autonomia institucional, planejamento estratégico e responsabilização pública. Conforme apontam Rezende et al. (2022), a qualidade da governança depende da capacidade das instituições de organizar seus

processos de decisão, alocar recursos de forma consistente e monitorar o alcance de resultados com base em evidências.

No contexto do Instituto Federal Fluminense (IFF), o PDI 2023-2028 exemplifica uma tentativa concreta de integrar avaliação, planejamento e transparência. O capítulo 13 do documento institucional estabelece o uso do ciclo Planejar, Fazer, Checar, Agir (PDCA) como base para a avaliação contínua do desempenho institucional. Como descrito no documento: “Os resultados oriundos dos processos de avaliação e monitoramento (...) representam possibilidades de melhoria contínua de toda a instituição, quando integrados ao método PDCA.” (Instituto Federal Fluminense, 2024, p. 7). Este exemplo ilustra como a governança universitária pode ser fortalecida por mecanismos regulares de avaliação, participação da comunidade interna e sistemas de monitoramento estruturados, consolidando o PDI como instrumento de governança e não apenas de planejamento formal.

Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) no período de 2011 a 2015, conforme Vivian (2018), o relatório evidencia que, apesar do esforço em monitorar e apresentar indicadores para cada pilar do PDI, há fragilidades na definição de metas e na análise da efetividade dos resultados. A ausência de informações claras sobre objetivos e metas iniciais dificulta a avaliação do impacto real das ações inovadoras. O PDI da UFRGS, nesse ciclo, atendeu mais às exigências legais do que à construção de um instrumento estratégico robusto para a gestão universitária.

Em outra perspectiva a execução do PDI na Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) revela uma série de desafios que extrapolam a lógica técnico-burocrática do planejamento formal e remetem à complexa interação entre universidade, Estado e sociedade na região amazônica. Situada em um território marcado por desigualdades históricas, diversidade sociocultural e dificuldades logísticas, a UFOPA enfrenta obstáculos particulares para implementar seu PDI de forma eficiente e alinhada às necessidades locais.

Como observa Filgueiras (2017), a governança pública demanda arranjos institucionais que garantam transparência, coordenação e capacidade estatal, o que, em contextos periféricos como a Amazônia, se torna ainda mais desafiador. Diante disso e de forma a demonstrar os diferentes cenários entre as IFES com base na governança e avaliação institucional, apresenta-se o Quadro 1.

### Quadro 1

Comparativo entre os PDIs do IFF, UFRGS e UFOPA com base na governança e avaliação institucional

Instituição	Características do PDI	Avanços Identificados	Limitações Observadas
IFF	Baseado no ciclo PDCA; foco em avaliação contínua integrada ao planejamento.	Sistematização da avaliação de desempenho; conexão entre planejamento e melhoria institucional.	Desafios na consolidação de cultura avaliativa e participação ampla.
UFRGS	Relatórios com indicadores por eixo, sem metas	Esforços em institucionalizar práticas de monitoramento.	Falta de clareza nos objetivos; avaliação limitada ao cumprimento legal.

	claramente definidas.		
UFOPA	Planejamento voltado ao contexto regional amazônico e gestão multicampi.	Reconhecimento de especificidades locais e inclusão territorial.	Execução parcial das metas; ausência de metodologia de avaliação estruturada.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Instituto Federal Fluminense (2023), Vivian (2018) e UFOPA (2023).

Conforme mostra Quadro 1, a comparação entre os PDIs do IFF, da UFRGS e da UFOPA evidenciam diferentes estágios de institucionalização do planejamento estratégico nas universidades públicas. Enquanto o IFF adota práticas avaliativas consolidadas e a UFRGS apresenta esforços com limitações na mensuração de resultados, a UFOPA enfrenta desafios específicos de sua inserção amazônica e condição periférica. Nesse contexto, destaca-se a importância de uma governança universitária sensível às particularidades territoriais e socioculturais da região, especialmente no atendimento a comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas. O PDI, portanto, deve ir além do planejamento formal, assumindo papel estratégico no fortalecimento institucional e no desenvolvimento regional.

### 3.1.1 O PDI da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) no contexto amazônico

Os PDIs nas universidades, frequentemente, são elaborados em ciclos formais que nem sempre se traduzem em ações efetivas, devido às limitações de recursos, discontinuidades administrativas e fragilidades nos mecanismos de monitoramento e avaliação (Dias Sobrinho, 2010; Cunha, 2007). No caso da UFOPA, a presença multicampi e a inserção em áreas de difícil acesso ampliam a complexidade da gestão, exigindo uma governança mais adaptativa, responsiva e participativa.

Como destaca Bresser-Pereira (2004), a modernização da gestão pública requer a superação do modelo burocrático tradicional por meio de estratégias de responsabilização (accountability), planejamento por resultados e envolvimento dos atores sociais. Tais elementos são essenciais para que o PDI deixe de ser apenas um documento formal e se torne um instrumento efetivo de transformação institucional e desenvolvimento regional.

Ao se analisar comparativamente os casos do Instituto Federal Fluminense (IFF), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) permite evidenciar diferentes estágios e concepções sobre o uso do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) como instrumento de governança universitária.

No caso do IFF, o PDI 2023–2028 apresenta uma abordagem orientada para a avaliação cíclica e melhoria contínua, com base no método PDCA, integrando planejamento, execução e correção de rotas. Isso sinaliza uma tentativa estruturada de institucionalizar a avaliação de desempenho como parte da governança, indo além do cumprimento formal das exigências legais (Instituto Federal Fluminense, 2023). Já a UFRGS, no ciclo 2011–2015, embora tenha realizado o monitoramento por meio de indicadores, apresentou fragilidades na definição de metas e na análise da efetividade, o que comprometeu o uso do PDI como ferramenta estratégica (Vivian, 2018). Em ambos os casos, nota-se uma evolução institucional baseada na reflexão crítica sobre os ciclos anteriores, ainda que em estágios diferentes de amadurecimento.

Em contraste, a UFOPA, durante o ciclo 2019–2023, ainda lida com desafios operacionais e estruturais significativos, que limitam a plena funcionalidade do PDI como ferramenta de governança. Apesar de esforços para integrar planejamento, avaliação e

resultados, o processo revelou execução parcial de aproximadamente 50% das 77 iniciativas estratégicas previstas, com justificativas que envolvem tanto fatores exógenos, como a pandemia da Covid-19 e cortes orçamentários, quanto internos, como a descontinuidade administrativa e fragilidades na integração multicampi (UFOPA, 2023). Diferentemente do IFF, a UFOPA nesse ciclo ainda não havia implementado uma metodologia estruturada de avaliação como o PDCA; e, ao contrário da UFRGS, carece de consolidação de sistemas de monitoramento institucional integrados.

Portanto, a principal diferença entre as três instituições reside no grau de institucionalização do PDI como instrumento de governança estratégica. Enquanto o IFF caminha para consolidar um modelo avaliativo integrado e orientado por evidências, e a UFRGS demonstra avanços parciais, a UFOPA encontra-se num estágio de transição, onde o PDI ainda opera majoritariamente como peça de planejamento formal. Isso indica a necessidade urgente de fortalecer as práticas de avaliação, sistematizar indicadores e garantir maior articulação entre planejamento e execução para que o PDI cumpra seu papel transformador no contexto amazônico.

Nesse sentido, a experiência da UFOPA reafirma a importância de consolidar práticas avaliativas regulares, integradas ao ciclo de planejamento e ancoradas em uma gestão democrática e sensível às especificidades locais. Apenas assim será possível converter o PDI em um verdadeiro motor de transformação institucional e de promoção do desenvolvimento regional sustentável.

### 3.2 AVALIAÇÃO ORIENTADA POR RESULTADOS: DESAFIOS METODOLÓGICOS E LACUNAS INSTITUCIONAIS

Com base na literatura revisada, de forma geral, destacam que, embora haja uma valorização crescente da avaliação voltada para resultados, já que o IFES ainda enfrenta dificuldades na definição e uso de indicadores relevantes. Estudos como o de Fonseca et al. (2023) revelam que a maioria das universidades declara ter mecanismos de acompanhamento do PDI, mas muitas não tornam públicos os formatos de monitoramento utilizados: Apenas duas universidades por região não declararam os formatos ou mecanismos de monitoramento dos seus planos. Ressalta-se que o monitoramento constitui elemento fundamental para o acompanhamento de qualquer plano institucional, pois possibilita a realização de ajustes ao longo do processo de execução, contribuindo, assim, para a obtenção de resultados mais eficazes ao longo do período previsto.

Além disso, segundo Cavalcanti & Guerra (2024), há carência de estudos empíricos que analisam o impacto das metas previsões nos PDIs sobre dimensões como permanência estudantil, patrimônio ou inovação institucional. Os indicadores ainda tendem a se concentrar em insumos (infraestrutura, orçamento) e produtos (oferta de cursos, número de vagas), em detrimento da mensuração de impactos sociais ou institucionais. Tal cenário reforça a necessidade de aprofundamento desses estudos de maneira que permitam avaliar, de forma mais robusta, as consequências das ações planejadas, promovendo, assim, uma gestão universitária orientada não apenas por resultados quantitativos, mas também por transformações qualitativas no âmbito acadêmico e social.

Esse quadro sugere a necessidade de fortalecer as capacidades internas das IFES na avaliação de seus processos e resultados, com destaque para a formação de equipes capazes de conduzir avaliações sistemáticas e fundamentadas em critérios científicos, a padronização de metodologias que garantam a comparabilidade e a confiabilidade dos dados produzidos, bem como a utilização de sistemas de informação integrados que permitam o uso desses dados em

tempo real, não apenas facilitando o monitoramento das ações institucionais, mas também subsidiando a tomada de decisão baseada em evidências, promovendo maior agilidade e precisão na identificação de necessidades de ajustes e na avaliação dos resultados.

Diante dos desafios identificados, evidencia-se que a avaliação orientada por resultados nas universidades públicas ainda carece de maior maturidade institucional. A escassez de indicadores consistentes, a limitada divulgação dos mecanismos de monitoramento e a concentração em métricas quantitativas reforçam a necessidade de avanços no campo metodológico e operacional. Para que os PDIs cumpram efetivamente seu papel como instrumentos de gestão estratégica, é imprescindível fortalecer a capacidade técnica das instituições, investir na produção de dados qualificados e promover uma cultura de avaliação que considere tanto os resultados mensuráveis quanto os impactos formativos e sociais das ações planejadas.

### 3.3 CULTURA AVALIATIVA E PARTICIPAÇÃO NO CICLO DE PLANEJAMENTO: LIMITES E POSSIBILIDADES

O fortalecimento da cultura avaliativa nas universidades públicas brasileiras ainda representa um desafio significativo. Embora os marcos normativos, como o SINAES e as diretrizes do Ministério da Educação (MEC), enfatizem a importância da autoavaliação e da transparência, os dados mostram que a participação da comunidade acadêmica no ciclo do PDI é desigual.

De acordo com Deiró, Branco e Cavalcanti Filho (2025), o grau de envolvimento dos diferentes atores institucionais nos processos de elaboração e acompanhamento do PDI varia amplamente entre as IFES: As diferentes metodologias adotadas pelas IFES, assim como o engajamento da comunidade acadêmica, influenciam a efetividade das práticas de gestão educacional. Nota-se que o engajamento da comunidade acadêmica, envolvendo docentes, discentes e técnicos-administrativos, torna-se um elemento fundamental para a legitimidade e a sustentabilidade das ações de gestão, uma vez que favorece a corresponsabilização e o alinhamento das práticas institucionais aos interesses e necessidades coletivas. Esse dado reforça que o simples cumprimento das normas legais não garante uma governança democrática ou eficaz.

Dessa forma, a avaliação assume um papel estratégico ao viabilizar a prestação de contas à sociedade e ao estimular uma cultura institucional orientada pela responsabilidade, pelo aprimoramento contínuo e pelo compromisso com a missão pública da universidade (Ramos & Schabbach, 2012). Diante disso, identifica-se que a cultura avaliativa só se consolida quando há comprometimento coletivo, acesso a informações relevantes e valorização das instâncias colegiadas como espaços legítimos de deliberação e responsabilização.

### 3.4 A *ACCOUNTABILITY* NO CONTEXTO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA

Conforme Afonso et al. (2012), no contexto da universidade pública, a responsabilização não deve ser limitada a uma abordagem tecnocrática e sancionatória, característica dos modelos neoliberais e neoconservadores, que tendem a reduzir a avaliação dos mecanismos de controle e autonomia. É fundamental ressignificar a responsabilização como um processo democrático, pautado pela transparência, pelo diálogo e pela participação efetiva dos diferentes atores institucionais, de modo a contemplar a complexidade organizacional e os valores da cidadania crítica. Afonso et al. (2012) afirmam que nesse sentido, práticas avaliativas inclusivas e deliberativas, que promovem o debate e a construção coletiva de sentidos, retiradas para

fortalecer a justiça social e a responsabilidade compartilhada, elementos essenciais para uma universidade pública comprometida com a transformação social.

A afirmação de uma responsabilização democrática nas universidades públicas brasileiras está intrinsecamente relacionada ao fortalecimento das práticas de avaliação e monitoramento das políticas institucionais. Conforme destaque Ramos e Schabbach (2012). Desta forma entende-se que ao viabilizar a prestação de contas à sociedade, esta então compreenderá e fortalecerá a legitimidade do seu papel nas universidades públicas, promovendo a confiança social e a corresponsabilização dos gestores e demais atores institucionais.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou compreender de que forma os Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) vêm sendo tratados na literatura acadêmica brasileira, com foco na sua função como instrumento de efetivação das políticas públicas no contexto das universidades públicas. A partir da análise conceitual e da discussão baseada em estudos recentes, foi possível perceber que os PDIs ocupam um papel estratégico nas práticas de planejamento e gestão universitária, mas sua efetividade ainda enfrenta entraves relevantes.

Ao longo do texto, discutiu-se como a governança universitária demanda um equilíbrio entre a autonomia institucional e a accountability, sendo os PDIs um espaço privilegiado para essa articulação. Foi evidenciado que a avaliação orientada por resultados tem sido pouco explorada de forma sistemática pelas IFES, em razão de lacunas metodológicas, baixa integração de sistemas de informação, ausência de indicadores robustos e limitada participação da comunidade acadêmica nos processos decisórios.

Nesse sentido, ao UFRGS e da UFOPA, evidencia-se a diversidade de estágios e desafios enfrentados na consolidação dos PDIs como instrumentos de governança. Enquanto o IFF avança na institucionalização de uma cultura avaliativa estruturada, adotando metodologias como o ciclo PDCA, e a UFRGS demonstra esforços parciais com limitações na definição de metas e avaliação de impacto, a UFOPA revela uma realidade marcada por desafios estruturais, administrativos e territoriais próprios do contexto amazônico, especialmente neste último, em que a efetiva inclusão de comunidades tradicionalmente marginalizadas, como povos indígenas, quilombolas e populações ribeirinhas, demanda abordagens diferenciadas, sensíveis às especificidades socioculturais e geográficas que caracterizam a região.

Além disso a condição multicampi, a vulnerabilidade orçamentária e as características regionais impõem à UFOPA a necessidade de uma governança mais responsiva e adaptada à realidade local. Assim, o caso da UFOPA destaca a importância de fortalecer práticas avaliativas que considerem não apenas critérios técnico-burocráticos, mas também as dimensões socioterritoriais e culturais que atravessam o fazer universitário na Amazônia. Transformar o PDI em um verdadeiro instrumento de desenvolvimento regional sustentável exige mais do que métricas: exige sensibilidade ao território, compromisso com a inclusão e valorização da missão pública das universidades periféricas.

Dessa forma o tema indica que este debate é não apenas relevante, mas urgente. O fortalecimento da avaliação institucional, a transparência nos processos e a corresponsabilização da comunidade acadêmica não devem ser vistos como obrigações burocráticas, mas como fundamentos de uma universidade pública comprometida com a qualidade, a inclusão e a transformação social. A consolidação de uma cultura avaliativa madura, aliada a uma governança sensível ao contexto regional e às demandas sociais, pode

representar um avanço significativo na concretização das políticas públicas educacionais no Brasil.

Por fim, com base nos achados deste estudo, recomenda-se que as IFES invistam na construção de indicadores mais robustos e sensíveis às diferentes dimensões do desempenho institucional, incluindo aspectos sociais, acadêmicos e territoriais. Para isso, é fundamental que os processos de definição e monitoramento de metas estejam alinhados a metodologias claras e integrados a sistemas de informação acessíveis, que permitam o acompanhamento em tempo real das ações planejadas. Além disso, o fortalecimento da cultura avaliativa requer a criação de espaços permanentes de formação e capacitação para gestores, servidores técnico-administrativos e docentes, promovendo o uso sistemático de evidências na tomada de decisão. Recomenda-se, ainda, o incentivo à participação ampla da comunidade acadêmica nas etapas de elaboração, execução e revisão dos PDIs, por meio de fóruns colegiados, consultas públicas e instrumentos de escuta ativa. Tais medidas podem contribuir para uma governança universitária mais democrática, transparente e orientada ao compromisso com a missão pública das universidades federais.

## REFERÊNCIAS

- Afonso, A. J. (2012). Dossiê: políticas públicas de responsabilização na educação: Para uma conceituação alternativa de responsabilização em educação. *Ciência & Sociedade: Revista de Ciência da Educação*, Campinas. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>
- Bresser-Pereira, L. C. (2004). *Democracia e administração pública: Fundamentos da reforma gerencial*. Editora FGV.
- Carvalho, A. C., Carvalho, M. J. C. & Carvalho, D. F. (2014). Fundamentos teóricos sobre o Estado Capitalista. *A Economia em Revista*, 22(1), 67-83. Recuperado em 26 junho, 2025, de <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/56728>
- Cavalcanti, L. M. R. & Guerra, M. G. G. V. (2024). Estado da arte do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI): levantamento da produção acadêmica e científica no Brasil. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Recuperado em 22 junho, 2025, de <https://doi.org/10.1590/S0104-40362024003203976>
- Coelho, R. C. (2014). Estado, governo e mercado. (3a ed.) Florianópolis: *Departamento de Ciências da Administração/UFSC*; Brasília: CAPES: UAB. Recuperado em 29 junho, 2025, de <http://educapes.capes.gov.br/handle/capes/145389>
- Cunha, L. A. (2007). Universidade e desenvolvimento social. *Educação & Sociedade*, 28(100), 965-987. Recuperado em 15 julho, 2025, de <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300003>
- Deiró, A. S.; Branco, U. V.C. & Cavalcanti Filho, P. F. M. B. (2025). Práticas de planejamento estratégico nas IFES no contexto da avaliação institucional: uma revisão de escopo. *Revista de Gestão e Avaliação Educacional*, 14(23), e90510. Recuperado em 21 junho, 2025, de <https://doi.org/10.5902/2318133890510>
- Dias Sobrinho, J. (2010). Avaliação e políticas públicas de educação superior: Entre regulação e emancipação. *Educação & Sociedade*, 31(113), 15-39. Recuperado em 15 julho, 2025, de <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000100002>

- Fiori, J. L. (1997). Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 7(2), 129-147. Recuperado em 27 junho, 2025, de <https://www.scielo.br/j/physis/a/qJZJQm4N36gyJhjkpfvwdhK/abstract/?lang=pt>
- Filgueiras, F. (2017). *Governança e capacidade estatal: A relação entre democracia e efetividade das políticas públicas no Brasil*. Revista do Serviço Público, 68(4), 567–596. Recuperado em 15 julho, 2025, de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP>
- Fonseca, P. G., Santos, A., Pinheiro, F., Rabelo Neto, M., & Ramos, Y. (2023). O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) nas Universidades Federais: uma análise entre regiões. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, 28, e023001. Recuperado em 22 junho, 2025, de <https://submission.scielo.br/index.php/aval/article/view/261361>
- Gesser, G. A.; Oliveira, C. M. de; Machado, M. R. & Melo, P. A. de. Governança universitária: um panorama dos estudos científicos desenvolvidos sobre a governança em instituições de educação superior brasileiras. (2021). *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, 1, 5-23. Recuperado em 15 julho, 2025, de <https://www.scielo.br/j/aval/a/dHSCFkhscTBnXtYzv59KBgD/>
- Instituto Federal Fluminense. (2023). *Plano de Desenvolvimento Institucional 2023-2028* [Plano de Desenvolvimento Institucional]. IFF. Recuperado em 26 junho, 2025, de <https://portal1.iff.edu.br/nossos-campi/reitoria/pro-reitorias/pro-reitoria-de-gestao-de-pessoas/desenvolvimento-institucional/plano-de-desenvolvimento-institucional-1>
- Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA. (2018). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post* (Vol. 2). Brasília, DF. Recuperado em 22 junho, 2025, de <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>
- Jarude, J. N. D. M. (2020). *O estado da arte da fiscalização tributária federal e o uso de inteligência artificial*. Dissertação de mestrado, Universidade de Marília, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado em 23 junho, 2025, de <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/6415>
- Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004 (2004). Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 23 junho, 2025 de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm)
- Lima, L.L. & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110. Recuperado em 23 junho, 2025, de <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>
- Madeira, L.M. (Org.). (2014). *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV. Recuperado em 24 junho, 2025, de <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108181/000948500.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Nanni, G., & Santos Filho, J. C dos. (2016). Importância da avaliação das políticas públicas educacionais. *Instrumento: Revista de Estudo e Pesquisa em Educação*, 18(1), 123-138. Recuperado em 23 junho, 2025, de <https://www.researchgate.net/publication/324154753>
- Oliveira, L. R. & Passador, C. S. (2019). Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(2), 324–337. Recuperado em 23 junho, 2025, de <https://www.scielo.br/j/cebape/a/svZxsKnLTZ4RWnLGG93bYfH/?lang=pt>

- Ramos, M. P. & Schabback, L. M. (2012). O Estado da Arte da Avaliação de Políticas Públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 46(5), 1271-1294. Recuperado em 22 junho, 2025, de <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/?format=pdf&lang=pt>
- Silvestre, H.C. (2019). *A (Nova) Governança Pública*. Brasília, DF: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. Recuperado em 24 junho, 2025, de <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/4286>
- Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e privadas* (3ª ed.). Brasília: TCU. Recuperado em 22 junho, 2025, de [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_organizacional\\_3\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf)
- Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA. (2023). *Relatório final de avaliação do Plano de Desenvolvimento Institucional 2019–2023*. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. Recuperado em 16 julho, 2025, de <https://pdi.ufopa.edu.br/media/file/site/pdi/documentos/2023/3b61d418035d55877b922ce9ee871f37.pdf>
- Vivian, B. B. (2018). *Uma análise dos resultados do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFRGS 2011-2015* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Recuperado em 24 junho, 2025, de <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/178555>