REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA E TRANSFORMAÇÕES NA GESTÃO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR: DESAFIOS DA AUTONOMIA INSTITUCIONAL, DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE ACADÊMICA

UNIVERSITY GOVERNANCE AND TRANSFORMATIONS IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS: CHALLENGES OF INSTITUTIONAL AUTONOMY, STRATEGIC PLANNING AND ACADEMIC QUALITY ASSESSMENT

Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas • 11/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/794302778

Gabriel Antonio Ogaya Joerke[1]

RESUMO

A governança universitária articula autonomia constitucional, planejamento, participação e prestação de contas sobre a qualidade da educação superior. Este artigo analisa as transformações da gestão nas instituições públicas brasileiras, com ênfase nas tensões entre liberdade acadêmica, exigências regulatórias, restrições orçamentárias e avaliação institucional. Desenvolveu-se revisão sistematizada qualitativa com síntese narrativa e análise documental de legislação, estudos científicos e relatórios oficiais, sem coleta empírica própria. A discussão compreende o artigo 207 da Constituição Federal, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, a participação colegiada, o Plano de Desenvolvimento Institucional, a governança orçamentária, as comissões de autoavaliação, os indicadores de desempenho e as políticas de permanência. A síntese indica que autonomia formal não corresponde necessariamente à capacidade real de execução e que métricas isoladas não representam integralmente as missões de ensino, pesquisa e extensão. Propõe-se integrar participação informada, planejamento exequível, avaliação formativa e transparência das decisões. Conclui-se que a qualidade da governança depende da articulação entre responsabilidade pública, liberdade acadêmica e mecanismos institucionais de aprendizado e revisão.

Palavras-chave: Governança universitária; Autonomia institucional; Planejamento estratégico; Avaliação institucional; Qualidade acadêmica.

ABSTRACT

University governance brings together constitutional autonomy, strategic planning, participation, and accountability for the quality of higher education. This article examines transformations in the

management of Brazilian public higher education institutions, focusing on tensions among academic freedom, regulatory requirements, budget constraints, and institutional assessment. A qualitative systematized review with narrative synthesis and documentary analysis of legislation, scientific literature, and official reports was conducted, without original empirical data collection. The discussion addresses Article 207 of the Brazilian Constitution, the National Higher Education Evaluation System, shared governance, institutional development planning, budget management, self-assessment committees, performance indicators, and student retention policies. The synthesis suggests that formal autonomy does not necessarily translate into effective implementation capacity and that isolated indicators cannot adequately represent the missions of teaching, research, and community engagement. The article proposes integrating informed participation, feasible planning, formative evaluation, and transparent decision-making. Effective university governance depends on aligning public responsibility, academic freedom, and institutional mechanisms for learning and revision.
Keywords: University governance; Institutional autonomy; Strategic planning; Institutional assessment; Academic quality.

1. INTRODUÇÃO

A governança universitária ocupa uma posição singular na administração pública brasileira porque articula funções acadêmicas, decisões colegiadas, controles estatais e compromissos sociais que não se reduzem a critérios convencionais de eficiência. A universidade pública precisa organizar recursos e produzir informações sobre desempenho, mas sua missão inclui a formação intelectual, a pesquisa independente, a extensão e a crítica

fundamentada das próprias estruturas da sociedade. A existência simultânea desses objetivos gera escolhas difíceis: ampliar vagas pode exigir investimentos em permanência; intensificar a pesquisa demanda infraestrutura e tempo docente; fortalecer a inserção territorial requer articulação comunitária e continuidade administrativa. A autonomia assegurada pelo artigo 207 da Constituição de 1988 oferece fundamento jurídico a essas decisões, mas não suprime obrigações de legalidade, transparência e responsabilidade pública. Por essa razão, discutir governança universitária significa examinar como a liberdade institucional é exercida, quais limites a condicionam e quais mecanismos permitem corrigir decisões sem subordinar o conhecimento a expectativas exclusivamente gerenciais (Brasil, 1988).

As transformações recentes do ensino superior intensificam esses dilemas. A interiorização da oferta, a diversidade do perfil estudantil, a disseminação de plataformas digitais, a expansão dos mecanismos de avaliação e as restrições de financiamento alteraram a relação entre as universidades e seus públicos. Sistemas de informação permitem acompanhar matrículas, indicadores de conclusão e custos administrativos com maior velocidade, mas também podem transformar variáveis parciais em julgamentos abrangentes sobre qualidade. Quando uma gestão considera apenas números facilmente obtidos, tende a valorizar aquilo que os sistemas registram e a deixar em segundo plano atividades cuja relevância se manifesta no longo prazo. A formação de pesquisadores, a produção cultural, o atendimento a comunidades vulnerabilizadas e o desenvolvimento de agendas científicas locais são exemplos de contribuições que exigem avaliação contextualizada. O desafio não consiste em rejeitar métricas, e sim em integrá-las a critérios de

qualidade deliberados publicamente e capazes de respeitar diferentes projetos institucionais.

A relação entre autonomia e orçamento é particularmente importante. Universidades federais formulam prioridades e aprovam planos, mas dependem de dotações, regras de pessoal e procedimentos de contratação que podem restringir sua capacidade real de execução. Auditoria divulgada pelo Tribunal de Contas da União em setembro de 2024, sobre planejamento e gestão orçamentária de 110 instituições federais de ensino, observou que essas organizações possuem influência limitada sobre a formulação anual de seus orçamentos (TCU, 2024). O resultado não autoriza atribuir todas as dificuldades a fatores externos, porém impede avaliar qualidade de gestão ignorando as condições em que decisões são tomadas. Autonomia jurídica e capacidade efetiva de implementar escolhas acadêmicas são dimensões relacionadas, mas não equivalentes. Uma universidade pode dispor formalmente de liberdade para organizar suas atividades e, ainda assim, enfrentar obstáculos materiais para executá-las.

Este artigo investiga como autonomia institucional, planejamento estratégico e avaliação da qualidade podem ser articulados na governança de instituições públicas de ensino superior brasileiras. Seu objetivo geral é analisar tensões e possibilidades de integração entre essas dimensões, considerando a diversidade de arranjos institucionais e responsabilidades públicas. Os objetivos específicos compreendem examinar o marco constitucional e regulatório, discutir a participação dos colegiados, caracterizar instrumentos de planejamento, analisar a relação entre orçamento e prioridades, interpretar limites dos indicadores acadêmicos e propor diretrizes para uma governança participativa e responsável. A pergunta

norteadora indaga quais condições tornam as decisões universitárias transparentes, justificáveis e orientadas ao aperfeiçoamento da missão acadêmica. O estudo oferece síntese documental e bibliográfica, não uma pesquisa de campo, e evita atribuir resultados empíricos a um modelo que ainda precisa ser testado em instituições concretas.

2. METODOLOGIA

A investigação foi estruturada como revisão sistematizada qualitativa com síntese narrativa e análise documental de natureza exploratória. Foram consultadas normas brasileiras e fontes oficiais pertinentes à autonomia, regulação, planejamento e avaliação do ensino superior: Constituição da República, Lei nº 10.861/2004, Decreto nº 9.203/2017, Decreto nº 9.235/2017 e Lei nº 14.914/2024. Também foram examinados materiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Tribunal de Contas da União, além do estudo de Oliveira e Rothen (2024) sobre duas décadas do SINAES. A seleção considerou pertinência direta à questão, identificação verificável da fonte e capacidade de sustentar afirmações delimitadas. O recorte não pretende reunir exaustivamente toda a produção acadêmica sobre administração universitária nem substituir estudos empíricos sobre instituições específicas.

Os materiais foram organizados em eixos complementares: autonomia e estrutura jurídico-institucional; colegialidade e participação; planejamento e orçamento; avaliação acadêmica e qualidade; prestação de contas; e responsabilidade social. A análise distinguiu três níveis de afirmação. O primeiro corresponde a prescrições e competências expressas nas normas; o segundo reúne

observações e problemas documentados por relatórios oficiais e publicações científicas; o terceiro contém proposições interpretativas construídas a partir do diálogo entre essas evidências. A distinção evita tratar recomendações de governança como obrigações legais universais ou converter diagnósticos limitados em características de todas as universidades. Uma auditoria sobre instituições federais, por exemplo, não representa automaticamente a situação de universidades estaduais ou municipais, submetidas a arranjos orçamentários e regulatórios diferentes.

Não houve protocolo prospectivo de revisão sistemática, triagem duplicada por revisores independentes, cálculo de efeito agregado ou avaliação formal de risco de viés de todas as publicações disponíveis. Assim, não são apresentados fluxogramas PRISMA, números hipotéticos de estudos selecionados ou estimativas quantitativas produzidas pelos autores. A abordagem permite comparar princípios, instrumentos e conflitos, mas não estabelece relações causais entre modalidades de gestão e resultados acadêmicos. Foram observadas diferenças temporais entre normas, relatórios e documentos institucionais, destacando-se o caráter contextual das conclusões. A consistência argumentativa depende da correspondência entre cada afirmação, a natureza de sua fonte e o alcance do documento utilizado, sem confundir propostas de futuro com políticas já implementadas.

O procedimento interpretativo foi orientado por problemas concretos da administração pública universitária: como preservar liberdade acadêmica diante de controles externos; de que modo traduzir o Plano de Desenvolvimento Institucional em decisões executáveis; quais indicadores descrevem adequadamente ensino,

pesquisa e extensão; e como assegurar participação nas escolhas distributivas. Para cada questão, as fontes foram confrontadas considerando finalidade institucional, condições de aplicabilidade, riscos de simplificação e implicações para o direito à educação. O resultado é um referencial analítico voltado ao debate acadêmico e ao planejamento de pesquisas posteriores. Sua utilização em processos administrativos demanda adaptação à legislação aplicável, à missão de cada organização e aos resultados de diagnósticos elaborados com participação da comunidade universitária.

3. GOVERNANÇA E ESPECIFICIDADE DA UNIVERSIDADE PÚBLICA

A governança universitária pode ser entendida como o conjunto de arranjos formais e informais que orienta a formulação de prioridades, distribui competências decisórias, acompanha a aplicação de recursos e cria condições para revisão institucional. Integram esse sistema a reitoria, os conselhos superiores, as unidades acadêmicas, os colegiados de cursos, as comissões de avaliação, as representações da comunidade e as instâncias externas de regulação e controle. Governança distingue-se de gestão operacional, embora permaneça vinculada a ela: enquanto a primeira estabelece direção, responsabilidades e critérios, a segunda organiza processos para realizar atividades. A diferença ganha relevância quando documentos estratégicos são aprovados sem possibilidade de execução ou quando iniciativas administrativas são implementadas sem debate sobre seus objetivos acadêmicos. A boa articulação exige circulação de informação e definição precisa das responsabilidades de cada instância.

Uma universidade não produz apenas um serviço padronizado cujo resultado possa ser medido por volume de entrega. O ensino requer acompanhamento de aprendizagens complexas; a pesquisa depende de liberdade de formular problemas cujas respostas podem contrariar expectativas; a extensão constrói vínculos territoriais e compromissos recíprocos. Além disso, cada campo científico possui formas distintas de demonstrar qualidade. A publicação de artigos, a criação artística, o desenvolvimento tecnológico e a formação de profissionais podem ser relevantes, mas nenhuma dessas atividades representa isoladamente a missão universitária. Governança responsável reconhece a pluralidade de temporalidades e resultados, evitando que objetivos de curto prazo sejam adotados como medida definitiva de valor. Ao mesmo tempo, a complexidade da missão não dispensa critérios públicos de avaliação nem permite ocultar problemas de administração sob a justificativa de liberdade científica.

A legitimidade da decisão universitária depende tanto de sua consistência técnica quanto da forma como é construída. Um plano de expansão precisa considerar mercado de trabalho, demanda educacional, corpo docente, biblioteca, laboratórios e condições de permanência; também deve ser debatido com os segmentos que arcarão com seus custos e responsabilidades. Uma decisão aprovada por órgão colegiado pode apresentar deficiência se os participantes não receberam informações suficientes ou não tiveram condições de apresentar alternativas. Em sentido inverso, a consulta permanente sem definição de responsabilidades pode paralisar respostas urgentes. A governança precisa equilibrar participação e capacidade de agir, com prazos, justificativas e procedimentos de revisão. O conflito de perspectivas não é um defeito a eliminar, mas uma

característica de instituições cuja missão envolve crítica, diversidade intelectual e compromisso com o interesse público.

A diversidade entre instituições exige cuidado na transferência de modelos. Universidades federais, estaduais e municipais não possuem estruturas orçamentárias idênticas; instituições multicampi enfrentam problemas de coordenação distintos dos de universidades concentradas em um território; áreas científicas variam quanto à infraestrutura e às exigências de pessoal. Políticas uniformes podem oferecer diretrizes comuns, mas sua execução deve considerar essas diferenças. Uma universidade situada em região de difícil acesso pode ter custos adicionais de transporte, comunicação e manutenção, ao passo que uma instituição metropolitana enfrenta desafios de escala e oferta diversificada. Comparar ambas exclusivamente por índices agregados pode transformar desigualdades de contexto em aparência de ineficiência. A governança pública deve combinar padrões mínimos de integridade e qualidade com flexibilidade suficiente para assegurar resposta às necessidades locais.

4. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E RESPONSABILIDADE PÚBLICA

O artigo 207 da Constituição reconhece autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, associada ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988). A dimensão didático-científica protege a organização de projetos pedagógicos, a definição de métodos e a seleção de agendas investigativas, dentro dos limites legais e éticos. A autonomia administrativa sustenta a possibilidade de organizar processos e instâncias acadêmicas; a financeira e patrimonial envolve espaços de autogestão sobre recursos e bens. Essas

dimensões são interdependentes: não é suficiente reconhecer liberdade para criar atividades se faltam condições materiais para realizá-las, assim como orçamento sem deliberação acadêmica pode conduzir a prioridades desvinculadas da missão institucional. A autonomia configura garantia estruturante da universidade, não privilégio pessoal de dirigentes.

Autonomia não equivale a soberania nem suspende deveres da administração pública. Instituições públicas devem observar regras de contratação, proteção do patrimônio, responsabilização de agentes, transparência e controle externo. A questão é definir como aplicar essas exigências sem substituir decisões acadêmicas legítimas por imposições incompatíveis com a Constituição. O Supremo Tribunal Federal, na ADPF 474, em julgamento de 2024, reconheceu a necessidade de preservar espaço mínimo de autogestão no regime financeiro-orçamentário das universidades públicas, sem determinar que isso ocorra obrigatoriamente por repasse em duodécimos (STF, 2024). O entendimento evidencia que a autonomia pode exigir proteção concreta, mas não se reduz a um único mecanismo administrativo. A interpretação cuidadosa evita tanto reivindicações de ausência total de controle quanto a redução da autonomia a fórmula meramente simbólica.

A experiência institucional demonstra que a autonomia pode ser limitada não apenas por atores externos, mas por mecanismos internos de concentração decisória. Quando o acesso a informações é restrito, os conselhos podem ratificar opções previamente definidas em poucas unidades; quando inexistem critérios de distribuição, os recursos tendem a depender de negociações sem publicidade suficiente. Defender autonomia exige fortalecer colegialidade, participação de estudantes e trabalhadores,

mecanismos de correção de erros e acesso inteligível aos documentos. A independência científica não pode ser dissociada de condições de integridade na produção de conhecimento e de procedimentos transparentes para conflitos de interesse. A missão pública pressupõe que decisões com efeitos coletivos sejam justificadas e passíveis de revisão, preservando a liberdade necessária ao debate acadêmico.

As relações entre universidades e órgãos governamentais exigem pactuação institucional. Políticas nacionais de formação, desenvolvimento regional e ciência influenciam prioridades, enquanto as universidades oferecem conhecimento técnico e autonomia crítica para avaliar suas consequências. Essa interação pode ampliar recursos e impacto social, mas deve evitar que mudanças administrativas conjunturais desorganizem projetos científicos de longo prazo. A gestão universitária precisa formular posições consistentes sobre financiamento, expansão e infraestrutura, baseadas em diagnósticos próprios e deliberadas por instâncias representativas. A responsabilidade da instituição não consiste em rejeitar toda orientação externa, e sim em analisar sua pertinência, identificar restrições e defender espaços de decisão necessários ao cumprimento das funções constitucionais.

5. DEMOCRACIA INSTITUCIONAL E PROCESSOS COLEGIADOS

O princípio participativo é relevante para a gestão universitária porque as decisões afetam grupos que possuem conhecimentos e experiências distintas. Docentes conhecem práticas de ensino e pesquisa; técnicos administrativos observam fluxos e restrições operacionais; estudantes vivenciam barreiras de aprendizagem, horários, acessibilidade e condições de permanência. A presença

desses segmentos em colegiados contribui para a identificação de problemas que podem permanecer invisíveis a sistemas gerenciais. Entretanto, representação formal não equivale automaticamente a participação efetiva. Documentos extensos distribuídos apenas no momento das reuniões, ausência de critérios para priorização e respostas vagas a sugestões limitam a capacidade de influência. Uma governança democrática precisa assegurar preparação, acesso a informações, transparência das decisões e mecanismos para acompanhar compromissos assumidos.

Os conflitos distributivos tornam a participação especialmente necessária. A expansão de determinado curso pode exigir recursos que deixariam de ser aplicados na reforma de edifícios ou na ampliação da assistência estudantil. A definição de prioridades envolve valores e não apenas cálculos técnicos. Quando os critérios são explicitados, a comunidade pode discutir o mérito das alternativas, as consequências para grupos diferentes e a coerência com a missão institucional. Quando permanecem ocultos, as escolhas tendem a ser percebidas como favorecimento de unidades ou pessoas. Uma matriz de decisão que considere urgência, impacto acadêmico, equidade e viabilidade pode auxiliar, desde que seus pesos sejam deliberados, documentados e revisáveis. A técnica organiza o debate, mas não substitui a responsabilidade política dos colegiados.

A qualidade deliberativa exige capacidade de lidar com divergências sem produzir paralisia. Reuniões permanentes que não resultam em execução podem gerar descrédito, enquanto decisões rápidas sem escuta podem comprometer a implementação. Uma solução consiste em distinguir decisões estratégicas de execução rotineira, definindo competências, prazos e possibilidades de recurso.

Conselhos devem formular orientações e supervisionar resultados, ao passo que equipes administrativas necessitam de autoridade operacional dentro de limites previamente pactuados. Relatórios de cumprimento permitem verificar se a gestão atuou conforme decisões colegiadas. Essa organização reduz ambiguidades sobre responsabilidade e impede que o princípio participativo seja utilizado tanto para diluir decisões difíceis quanto para legitimar opções que não foram discutidas substantivamente.

A participação também precisa alcançar campi distantes e grupos com menor disponibilidade de tempo. Reuniões presenciais concentradas na sede podem desfavorecer representantes de unidades interiorizadas, estudantes trabalhadores e pessoas com responsabilidades de cuidado. Recursos digitais podem ampliar possibilidades de consulta, mas exigem conectividade, acessibilidade e procedimentos que assegurem autenticidade das deliberações. Consultas públicas devem informar o destino dado às propostas recebidas, evitando a prática de recolher contribuições sem consequências. Indicadores de participação, como presença e diversidade de segmentos, ajudam a monitorar processos, porém não demonstram, isoladamente, a influência exercida. Uma cultura democrática depende da disposição institucional de rever decisões diante de argumentos consistentes.

6. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) constitui referência para traduzir a missão universitária em objetivos e compromissos de médio prazo. Sua utilidade depende de articular diagnóstico, prioridades acadêmicas, capacidade de execução, fontes de

financiamento e indicadores pertinentes. Um documento com metas amplas de excelência, internacionalização e inovação pode possuir redação adequada e, ainda assim, orientar pouco as escolhas reais. O planejamento precisa partir de problemas identificáveis, como evasão, insuficiência de laboratórios, fragilidade de bibliotecas, sobrecarga de pessoal e dificuldades de atendimento em diferentes campi. Cada problema deve ser analisado em sua origem, distinguindo deficiências administrativas, restrições externas e características estruturais. Sem essa distinção, metas ambiciosas podem desviar a atenção das condições necessárias para cumpri-las.

O PDI ganha sentido quando dialoga com projetos pedagógicos, programas de pesquisa, extensão, inclusão e gestão de pessoas. A ampliação de vagas deve ser acompanhada da análise de infraestrutura e permanência; a criação de novos laboratórios demanda manutenção e equipes especializadas; ações de internacionalização precisam ter objetivos acadêmicos claros. A coerência entre planos setoriais evita que unidades disputem recursos com base em iniciativas desconectadas. Também é importante reconhecer o caráter não linear da produção científica: metas de pesquisa não podem pressupor que toda investigação resulte em publicação ou produto tecnológico no mesmo período. O planejamento deve preservar espaço para experimentação e revisão, usando marcos de acompanhamento sem tratar a incerteza inerente à ciência como falha de gestão.

A elaboração participativa não se limita à consulta inicial. Após a aprovação do plano, as instâncias acadêmicas precisam receber informações periódicas sobre execução, mudança de cenários e justificativas de adiamento. Relatórios podem vincular cada objetivo a projetos, responsáveis e recursos, mostrando o que foi entregue e

o que permanece pendente. A revisão anual dos meios de execução não significa abandono das diretrizes estratégicas, mas adaptação responsável a condições fiscais, normativas ou científicas. Metas desatualizadas devem ser reformuladas com transparência, em vez de mantidas apenas para preservar aparência de continuidade. Um bom plano admite erros e cria procedimentos de aprendizado institucional, permitindo que evidências contrárias modifiquem as escolhas de maneira fundamentada.

A capacidade de prever cenários é decisiva em instituições dependentes de financiamento público. Projetos devem indicar o que pode ser realizado com orçamento mínimo, quais etapas exigem investimentos adicionais e quais riscos surgirão se recursos forem interrompidos. Esse exercício reduz compromissos inexequíveis e facilita decisões de prioridade. Também permite discutir custos futuros de estruturas criadas no presente, incluindo reposição de equipamentos, conectividade e pessoal. Uma obra concluída sem condições de operação pode aumentar indicadores de investimento e produzir baixo benefício acadêmico. A gestão estratégica deve, portanto, examinar custo de ciclo de vida e compatibilidade com a missão institucional, sem reduzir o planejamento a uma lista de aquisições ou inaugurações.

7. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E AUTONOMIA EFETIVA

A execução das prioridades universitárias depende de condições financeiras que variam conforme esfera de governo, arranjos administrativos e fontes de receita. Nas instituições federais, limites orçamentários e procedimentos de contratação influenciam diretamente a realização de projetos acadêmicos. O Tribunal de Contas da União observou, em auditoria divulgada em 2024,

dificuldades na participação das instituições federais na elaboração das propostas orçamentárias anuais, além de diferenças nos recursos provenientes de emendas parlamentares (TCU, 2024). Esses achados exigem cautela ao atribuir resultados exclusivamente à competência de cada administração universitária. A qualidade gerencial deve ser analisada em relação à margem de decisão disponível, às obrigações já assumidas e à previsibilidade das receitas.

Despesas continuadas de energia, segurança, limpeza, manutenção e funcionamento de laboratórios possuem natureza diferente de investimentos pontuais em obras ou equipamentos. A insuficiência de manutenção pode deteriorar progressivamente edifícios e comprometer atividades de ensino sem aparecer de imediato em indicadores acadêmicos. Da mesma forma, a aquisição de equipamentos sofisticados sem recursos para insumos, assistência técnica ou treinamento pode gerar capacidade ociosa. O orçamento precisa ser analisado como sistema de compromissos interdependentes, no qual decisões de curto prazo produzem consequências futuras. Relatórios transparentes devem explicar não apenas o valor executado, mas sua correspondência com prioridades deliberadas e sua contribuição à continuidade de serviços essenciais.

A análise da eficiência requer separar diferentes causas de atraso. Licitações podem ser interrompidas por problemas no projeto, inconsistência documental, disputas contratuais, restrições do mercado ou medidas externas de controle da despesa. Cada situação exige resposta administrativa específica. Um indicador de tempo médio de contratação, isoladamente, pode incentivar decisões apressadas e comprometer a qualidade das especificações. A avaliação deve combinar prazo, legalidade, atendimento da

necessidade e custo total. Medidas de melhoria incluem padronização de procedimentos justificáveis, capacitação de equipes e aperfeiçoamento dos diagnósticos técnicos. A busca por eficiência não pode significar redução da fiscalização ou adoção de soluções de baixa durabilidade apenas para melhorar resultados imediatos.

A equidade orçamentária é outra dimensão da governança. Unidades com maior número de docentes ou maior capacidade de captar projetos externos podem acumular vantagens, enquanto campi recentes e cursos localizados em regiões afastadas enfrentam necessidades estruturais não atendidas por fórmulas proporcionais simples. Critérios de distribuição devem considerar escala, custo de operação, missão acadêmica, necessidades de infraestrutura e efeitos sobre desigualdades. A documentação das escolhas reduz percepções de arbitrariedade e permite correções posteriores. Autonomia de gestão financeira não significa liberdade para ignorar disparidades internas, mas responsabilidade por justificá-las e enfrentá-las à luz de objetivos públicos e acadêmicos.

8. SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A Lei nº 10.861/2004 instituiu o SINAES com a finalidade de avaliar instituições, cursos e desempenho acadêmico de estudantes, valorizando qualidade, responsabilidade social, identidade institucional e participação da comunidade (Brasil, 2004). A proposta reconhece que uma instituição não pode ser compreendida exclusivamente por um exame ou por um indicador administrativo. A avaliação institucional demanda leitura integrada das condições de oferta, das políticas acadêmicas, da gestão e das relações com a sociedade. Entretanto, sua implementação opera em ambiente que

também exige decisões regulatórias e comparações entre instituições. A relação entre esses objetivos produz tensões: informações podem orientar melhorias internas ou ser utilizadas principalmente como requisitos para atos autorizativos, influenciando comportamentos de adequação formal.

A análise de Oliveira e Rothen (2024) sobre vinte anos do SINAES evidencia a coexistência de princípios avaliativos distintos e a crescente importância de componentes objetivos e regulatórios. O problema não está no uso de métricas, mas na possibilidade de converter o resultado publicado em finalidade principal do processo. Quando dirigentes concentram esforços em melhorar um indicador específico, podem deixar de enfrentar situações que o instrumento não captura. Uma taxa de conclusão elevada não comprova, isoladamente, formação consistente; produção científica numerosa não demonstra automaticamente relevância para a sociedade; satisfação discente não substitui avaliação da aprendizagem. A governança deve combinar fontes para compreender processos e condições, preservando a capacidade crítica diante de resultados favoráveis ou desfavoráveis.

A qualidade acadêmica envolve organização curricular, práticas pedagógicas, infraestrutura, qualificação de profissionais, pesquisa, extensão, acessibilidade e responsabilidade social. A avaliação de cada dimensão requer técnicas pertinentes. Em determinados cursos, atividades laboratoriais e estágios possuem importância central; em outros, formação teórica, produção textual e debate crítico são essenciais. A aplicação de critérios homogêneos sem interpretação da área pode gerar distorções. Ao mesmo tempo, a diversidade institucional não deve justificar ausência de parâmetros mínimos de qualidade. A análise deve combinar referências gerais e

indicadores próprios da missão, com explicitação dos critérios de julgamento, dos limites das medidas e das estratégias de melhoria.

A avaliação institucional deve produzir consequências administrativas verificáveis. Relatórios podem identificar problemas de infraestrutura, trajetórias de estudantes, lacunas curriculares e dificuldades de funcionamento, mas precisam ser traduzidos em projetos executáveis. Uma decisão de ampliar apoio pedagógico exige responsáveis, recursos e critérios de acompanhamento; a identificação de barreiras de acessibilidade requer diagnóstico técnico e programação de intervenções; problemas de formação docente demandam políticas de desenvolvimento profissional. Sem esse ciclo de resposta, a avaliação torna-se inventário de dificuldades. A integração ao PDI e ao orçamento oferece mecanismos para verificar se o conhecimento produzido pelos instrumentos avaliativos altera a gestão.

9. AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO

A Comissão Própria de Avaliação (CPA) exerce função relevante quando sua atuação produz diagnóstico independente e contribui para decisões informadas. A existência formal da comissão, entretanto, não garante que a instituição disponha de processos consistentes de escuta e tratamento de resultados. Questionários anuais podem registrar percepções, mas devem ser complementados por dados acadêmicos, análise de condições materiais, consulta a públicos específicos e acompanhamento das respostas institucionais. Estudantes de turnos noturnos, pessoas com deficiência e integrantes de campi remotos podem enfrentar dificuldades distintas, invisíveis nas médias gerais. A autoavaliação

de qualidade deve identificar essas diferenças, compreender suas causas e propor encaminhamentos discutidos com as áreas responsáveis. Seu valor reside na capacidade de melhorar a instituição, não apenas de gerar relatórios exigidos formalmente.

A independência da avaliação depende de condições de funcionamento. Uma CPA que não dispõe de acesso a informações ou que precisa submeter previamente suas conclusões à administração avaliada enfrenta riscos de esvaziamento. Por outro lado, autonomia técnica não significa isolamento: resultados precisam ser discutidos com unidades acadêmicas e administrativas para que se tornem acionáveis. A publicação das metodologias utilizadas, dos limites de amostragem e das formas de proteção de dados reforça a confiança no processo. Em setores pequenos, inclusive, informações aparentemente anônimas podem permitir identificação de respondentes por combinações de características. A confidencialidade deve ser tratada como requisito técnico e ético, sobretudo em pesquisas sobre assédio, conflitos acadêmicos ou experiências discriminatórias.

Um ciclo completo de autoavaliação inclui diagnóstico, priorização, decisão, execução e prestação de contas. Identificar problemas de biblioteca, por exemplo, demanda análise da demanda, do acervo, dos serviços digitais, do orçamento e do perfil de usuários; a resposta pode envolver atualização de coleções, melhoria de horários ou ações de formação informacional. Sem definição de medidas concretas e acompanhamento, as respostas podem se repetir anualmente sem redução das dificuldades. A instituição deveria informar quais problemas foram atendidos, quais permanecem pendentes e por que determinados compromissos foram reprogramados. Esse retorno fortalece participação e demonstra

respeito ao tempo investido por estudantes e trabalhadores na avaliação.

A articulação entre CPA, PDI e colegiados é decisiva para evitar duplicação de levantamentos. Indicadores administrativos podem ser compartilhados com salvaguardas adequadas, enquanto avaliações qualitativas complementam o significado dos números. Conselhos superiores devem receber sínteses claras, com problemas prioritários, alternativas de encaminhamento e consequências esperadas. As comissões não precisam decidir a execução, mas suas recomendações devem ser formalmente respondidas pelos órgãos competentes. Tal mecanismo preserva a distinção entre produzir evidência, deliberar sobre fins e executar medidas. A transparência sobre eventuais divergências permite distinguir recusa fundamentada de desconsideração arbitrária dos achados.

10. INDICADORES DE GESTÃO E QUALIDADE ACADÊMICA

Indicadores são instrumentos de observação, não representações completas da instituição. Seu valor depende de definição, confiabilidade, comparabilidade e relevância para o problema investigado. Medidas de ingresso, retenção, conclusão, produção científica e execução financeira podem apoiar diagnósticos, mas também criar distorções quando interpretadas sem contexto. A diversidade entre universidades e áreas exige atenção a diferentes trajetórias acadêmicas, características sociais dos estudantes e formas de produção de conhecimento. Uma instituição com maior proporção de estudantes trabalhadores pode enfrentar desafios de permanência distintos de outra com perfil residencial, ainda que ambas estejam submetidas a exigências de qualidade equivalentes. A comparação responsável utiliza indicadores como pontos de

partida para perguntas, e não como explicação definitiva dos resultados.

Em julho de 2026, o Tribunal de Contas da União divulgou trabalho sobre indicadores de gestão e desempenho das universidades federais, examinando a adequação de medidas derivadas da Decisão 408/2002 e de atos posteriores diante de transformações do sistema de ensino superior (TCU, 2026). A reflexão incluiu dimensões de ensino, pesquisa, extensão, pós-graduação, assistência estudantil e inovação. Esse diagnóstico reforça a necessidade de revisar instrumentos históricos, sem perder a capacidade de acompanhar tendências ao longo do tempo. Quando uma medida muda, suas definições e consequências devem ser registradas para evitar comparações indevidas. Indicadores úteis à prestação de contas também precisam ser compreensíveis à comunidade universitária, incluindo explicação de fontes e limitações.

A mensuração da pesquisa requer cautela especial. Número de publicações, citações, livros, patentes e projetos financiados descreve dimensões diferentes, e sua relevância varia entre áreas. A pressão por quantidade pode estimular fragmentação de resultados, preferência por investigações de curto prazo ou menor atenção à formação de estudantes. A avaliação deve reconhecer qualidade, integridade, colaboração e contribuição social, sem presumir que todas as dimensões possam ser convertidas em nota comum. A extensão, por sua vez, não pode ser reduzida à contagem de eventos. Continuidade da relação com comunidades, escuta, produção compartilhada de conhecimento e contribuição à solução de problemas públicos merecem análise. Essa abordagem respeita a indissociabilidade constitucional e evita a competição artificial entre atividades que possuem funções complementares.

A governança também deve registrar efeitos não pretendidos das métricas. Uma unidade pode melhorar um indicador de produtividade ao concentrar esforços em atividades contabilizadas, deixando de realizar tarefas indispensáveis, porém pouco visíveis. Em processos administrativos, metas de velocidade podem incentivar instruções deficientes e aumentar retrabalho; no ensino, metas de aprovação podem ser interpretadas sem atenção à aprendizagem. Uma política responsável prevê revisão periódica das métricas e possibilidades de contestação de resultados. O objetivo é criar informação que apoie decisões e permita identificar problemas, não transformar instrumentos de gestão em mecanismos autônomos de julgamento. Bons indicadores tornam o debate mais preciso; não eliminam o dever de discutir prioridades e valores institucionais.

11. POLÍTICAS DE PERMANÊNCIA, INCLUSÃO E MISSÃO SOCIAL

A democratização da educação superior não se encerra com a ampliação das oportunidades de ingresso. Condições econômicas, acessibilidade, transporte, moradia, alimentação e apoio pedagógico influenciam a trajetória de estudantes, especialmente quando se combinam com trabalho remunerado ou responsabilidades familiares. A Lei nº 14.914/2024 instituiu a Política Nacional de Assistência Estudantil, orientada à ampliação das condições de permanência e conclusão de cursos na educação pública federal (Brasil, 2024). A política reforça que permanência integra a missão acadêmica e deve ser considerada no planejamento institucional. Uma universidade que amplia vagas sem assegurar serviços e condições pedagógicas correspondentes pode produzir resultados quantitativos favoráveis de ingresso e manter trajetórias persistentes de exclusão.

A assistência estudantil exige articulação com coordenações de curso, unidades de saúde e apoio psicossocial, bibliotecas, setores de acessibilidade e gestão financeira. A identificação de dificuldades pode envolver indicadores de reprovação, solicitações de auxílio, interrupções de matrícula e relatos de estudantes. Entretanto, esses dados não devem ser utilizados para rotular indivíduos ou substituir análise profissional contextualizada. Um conjunto de reprovações pode resultar de lacunas curriculares, incompatibilidade de horários, insuficiência de recursos didáticos ou condições pessoais. O diagnóstico correto influencia o tipo de resposta. Auxílios monetários são relevantes, mas não substituem revisão de práticas pedagógicas e organização dos serviços. A governança de permanência deve considerar diferentes causas de vulnerabilidade e avaliar se as medidas adotadas alcançam o público previsto.

A inclusão de pessoas com deficiência requer continuidade institucional, não apenas intervenções pontuais. Acessibilidade arquitetônica, comunicação, tecnologias assistivas, formação de profissionais e adaptações pedagógicas precisam ser planejadas com antecedência e financiamento adequado. A existência de regulamentos não demonstra, por si só, que barreiras foram removidas. A participação dos estudantes afetados na identificação de problemas e avaliação de soluções é componente importante da governança democrática. Também é necessário considerar desigualdades raciais, territoriais e socioeconômicas, evitando tratar a diversidade como categoria abstrata. O planejamento deve reconhecer que públicos distintos podem necessitar de medidas diferentes para exercer o mesmo direito à formação de qualidade.

A avaliação da permanência exige distinguir quantidade de benefícios concedidos, cobertura das necessidades e efeitos sobre

trajetórias acadêmicas. A ampliação de auxílios pode ocorrer juntamente com aumento da vulnerabilidade social, sem que a evolução bruta dos números permita inferir sucesso ou fracasso. Estudos institucionais podem acompanhar coortes e analisar a relação entre condições de permanência e conclusão, respeitando proteção de dados e limitações de atribuição causal. O fundamental é construir processos de aprendizagem institucional: identificar necessidades, implementar ações, observar resultados e revisar critérios. A assistência não deve ser vista como setor periférico, pois suas condições interferem diretamente na equidade e na qualidade da formação.

12. PESQUISA, EXTENSÃO E RELAÇÕES TERRITORIAIS

A universidade pública precisa preservar espaço para pesquisa básica, investigação aplicada, produção cultural e extensão, mesmo quando os resultados não se traduzem em benefícios imediatos. A formulação de agendas científicas exige independência intelectual, infraestrutura e capacidade de assumir riscos de pesquisa. A governança deve distribuir recursos considerando qualidade, potencial de formação, relevância social e diversidade dos campos científicos, sem privilegiar apenas atividades de retorno financeiro rápido. A pressão por resultados de curto prazo pode reduzir investimentos em projetos que demandam maturação prolongada e comprometer a renovação das áreas de conhecimento. O planejamento estratégico precisa equilibrar prioridades sociais e liberdade de investigação, reconhecendo que a ciência contribui para a sociedade também ao questionar problemas e pressupostos previamente estabelecidos.

A extensão universitária articula conhecimento acadêmico e experiências sociais por meio de relações que devem ser construídas com reciprocidade. Projetos de saúde, educação, cultura, sustentabilidade e desenvolvimento territorial apresentam necessidades diferentes e não podem ser avaliados apenas pelo número de participantes ou eventos realizados. Continuidade dos vínculos, participação das comunidades, adequação das metodologias e mudança nas práticas institucionais oferecem elementos complementares. Uma atividade pode alcançar grande público sem produzir aprendizagem significativa, enquanto um projeto com grupo menor pode contribuir de maneira profunda para formação e fortalecimento de capacidades locais. O sistema de avaliação deve permitir que tais diferenças sejam examinadas, preservando critérios públicos e documentação metodológica.

Parcerias com órgãos governamentais, empresas e organizações sociais podem ampliar financiamento e aplicação do conhecimento, mas exigem mecanismos de integridade. Contratos devem explicitar responsabilidades, direitos de publicação, propriedade intelectual, proteção de dados e conflitos de interesse. A gestão universitária precisa analisar riscos de subordinação das prioridades acadêmicas a financiadores e assegurar que a cooperação preserve o interesse público. Em situações de pesquisa envolvendo populações vulneráveis, exigências éticas e participação comunitária tornam-se especialmente relevantes. Transparência não significa divulgação indiscriminada de informações confidenciais, mas publicidade adequada de finalidades, recursos e resultados, respeitando normas aplicáveis e compromissos legítimos das pesquisas.

A contribuição territorial das universidades pode variar consideravelmente entre regiões. Instituições situadas em áreas

rurais, fronteiriças ou amazônicas podem desempenhar papel central na formação de professores, no enfrentamento de problemas de saúde, na valorização cultural e na produção de conhecimentos sobre o ambiente. Seus efeitos não serão necessariamente captados por rankings de produção científica ou indicadores de receita. A governança deve incorporar a missão territorial aos instrumentos de planejamento e prestação de contas, sem transformar regionalização em justificativa para padrões inferiores de formação. Critérios de qualidade precisam combinar exigências comuns e atenção às condições concretas de atuação, reconhecendo diferenças de infraestrutura, logística e trajetória institucional.

13. GESTÃO DE PESSOAS E CAPACIDADE ORGANIZACIONAL

Reformas administrativas universitárias dependem de pessoas com competências, condições de trabalho e clareza sobre suas atribuições. A aprovação de um novo organograma ou sistema eletrônico não garante melhoria se a instituição não dispõe de equipes suficientes para interpretar normas, elaborar projetos, acompanhar contratos e organizar dados. Docentes frequentemente acumulam tarefas acadêmicas e administrativas, enquanto técnicos podem enfrentar alta rotatividade de dirigentes e processos fragmentados. O planejamento de pessoas deve considerar aposentadorias, distribuição de cargas de trabalho, necessidades de especialização e particularidades de campi. Sem essas informações, metas de expansão ou inovação podem aumentar pressões sobre trabalhadores e comprometer qualidade do atendimento a estudantes e pesquisadores.

A formação de dirigentes precisa reunir conhecimento de legislação pública, planejamento, avaliação acadêmica, gestão de riscos e coordenação de equipes. Experiência científica não equivale automaticamente a domínio de processos orçamentários e contratações, assim como competência administrativa não substitui compreensão das finalidades educacionais. A solução passa pela cooperação entre gestores acadêmicos e equipes técnicas especializadas, com papéis transparentes. Programas de formação continuada podem desenvolver capacidade de análise de dados, organização de processos, comunicação institucional, integridade e acessibilidade. A governança não deve depender exclusivamente de conhecimentos pessoais de dirigentes que serão substituídos; procedimentos documentados e memória organizacional favorecem continuidade e reduzem retrabalho.

A qualidade do ambiente de trabalho deve integrar o planejamento estratégico. Cobranças permanentes de produtividade, metas pouco realistas e ausência de canais de escuta podem estimular conflitos e comportamentos defensivos. Indicadores quantitativos precisam considerar a complexidade das atividades e as condições de execução. A avaliação de desempenho pode orientar formação e melhoria quando utiliza critérios claros e oferece oportunidades de explicação; torna-se problemática quando serve apenas para atribuir culpa por resultados dependentes de múltiplas variáveis. Gestores devem reconhecer trabalho invisível, como orientação informal, apoio a estudantes e manutenção de rotinas essenciais. Valorizar o trabalho coletivo é coerente com a missão educacional de formar pessoas e produzir conhecimento em ambiente de cooperação.

O planejamento de sucessão administrativa constitui dimensão pouco visível da qualidade institucional. Mudanças de gestão são

inerentes às universidades, mas não deveriam provocar perda sistemática de projetos, documentos e conhecimento sobre contratos. Transições responsáveis exigem relatórios sobre compromissos, pendências, riscos e recursos, respeitando decisões dos órgãos colegiados e prioridades aprovadas no PDI. A continuidade não significa impedir revisão política da gestão, mas preservar informação necessária para escolhas conscientes. Uma administração que identifica fragilidades herdadas deve poder corrigi-las com justificativas, enquanto a comunidade precisa acompanhar mudanças substanciais. Memória institucional, transparência e liberdade decisória são componentes complementares de uma governança democrática.

14. GOVERNANÇA DIGITAL, DADOS E INOVAÇÃO ADMINISTRATIVA

A digitalização universitária oferece possibilidades de integração de processos acadêmicos e administrativos, mas também amplia a dependência de sistemas e a necessidade de proteger informações. Dados de matrícula, desempenho, situações socioeconômicas, saúde e vínculos funcionais não possuem a mesma sensibilidade e não devem circular sem definição de finalidade. A governança digital precisa estabelecer responsáveis, critérios de acesso, qualidade dos registros e políticas de retenção, observando a legislação aplicável à proteção de dados. A aquisição de plataformas não substitui revisão das rotinas que serão informatizadas. Quando fluxos deficientes são simplesmente convertidos em processos eletrônicos, a instituição pode ampliar a velocidade de tramitação sem resolver problemas de comunicação, duplicidade e responsabilidade. A inovação administrativa deve começar pela

necessidade pública a atender, e não pela disponibilidade comercial de determinada tecnologia.

A transparência institucional também depende de qualidade informacional. Publicar planilhas descontextualizadas não assegura que estudantes e cidadãos compreendam prioridades ou possam questioná-las. Relatórios devem associar objetivos, recursos, prazos, decisões e resultados, acompanhados de metodologias claras e informações acessíveis. Os portais podem oferecer séries históricas de execução orçamentária, indicadores de permanência, evolução do PDI e respostas às recomendações da CPA. Entretanto, a publicidade deve ser compatível com confidencialidade legítima e proteção de dados pessoais. Uma universidade pode ser tecnicamente segura e, ainda assim, utilizar informações de forma desproporcional; por isso, governança de dados envolve legalidade, adequação à finalidade e respeito às pessoas afetadas.

Sistemas de inteligência artificial podem auxiliar atendimento, organização documental e identificação de padrões em registros, mas não devem transformar previsões probabilísticas em decisões automáticas inquestionáveis. Modelos destinados a identificar estudantes em risco de evasão, por exemplo, podem confundir vulnerabilidade social com incapacidade individual e reproduzir vieses presentes nos dados históricos. A adoção responsável exige validação, explicitação de limitações, revisão humana e análise dos impactos sobre grupos diferentes. A eficácia tecnológica precisa ser demonstrada por melhorias verificáveis nos serviços, e não apenas pela aparência de sofisticação. A universidade possui responsabilidade adicional de promover uso crítico da tecnologia, coerente com sua missão científica e formativa, preservando a capacidade de revisão e contestação de resultados.

15. REGULAÇÃO, CONTROLE EXTERNO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

O Decreto nº 9.235/2017 disciplina funções de regulação, supervisão e avaliação no sistema federal de ensino, enquanto o Decreto nº 9.203/2017 estabelece diretrizes de governança para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2017a; Brasil, 2017b). Os instrumentos possuem finalidades e campos de aplicação diferentes, não devendo ser interpretados como autorização para substituir a autonomia universitária prevista constitucionalmente. A regulação busca garantir condições de oferta e qualidade; a governança administrativa organiza liderança, estratégia e controle; a autonomia protege espaços de decisão acadêmica. A articulação deve ocorrer por procedimentos compatíveis com cada competência. Confundir controle de legalidade com definição do conteúdo das agendas científicas pode produzir interferências indevidas, assim como invocar autonomia para afastar obrigações de transparência enfraquece a responsabilidade institucional.

A atuação de órgãos de controle pode contribuir para identificar problemas de planejamento, indicadores e execução, desde que seus achados sejam interpretados de acordo com o escopo das auditorias. A existência de recomendações externas não dispensa debate interno sobre meios de implementação. Uma observação sobre fragilidade de indicador exige análise das fontes e da capacidade de mensuração; uma recomendação de aperfeiçoamento orçamentário deve considerar restrições e prazos; um problema de contratação demanda exame de causas específicas. A multiplicação de relatórios de conformidade não garante que os serviços melhorem. É importante acompanhar se as medidas implementadas corrigem problemas reais e se criam custos administrativos proporcionais. Controle efetivo envolve

evidências, aprendizagem e prevenção de recorrências, não apenas produção de novos formulários.

A prestação de contas deve apresentar relação inteligível entre missão, planejamento, financiamento e resultados. Um relatório que enumera centenas de ações sem explicitar seus efeitos pode ocultar dificuldades, enquanto uma apresentação centrada apenas em indicadores agregados não revela trajetórias dos projetos. A instituição deve informar avanços, limitações, riscos e correções, distinguindo fatores externos de escolhas gerenciais internas. A transparência sobre metas não cumpridas pode fortalecer a confiança quando acompanhada de diagnóstico e plano de resposta. Essa prática exige cultura de responsabilidade sem perseguição ao erro de boa-fé, preservando capacidade de corrigir rumos. A universidade pública demonstra legitimidade ao tornar suas decisões compreensíveis e passíveis de questionamento, sem converter a prestação de contas em exercício exclusivamente reputacional.

16. RESULTADOS DA SÍNTESE E DISCUSSÃO INTEGRADA

A comparação dos documentos permite reconhecer que autonomia e responsabilização não formam uma oposição necessária. A Constituição protege autogestão acadêmica e institucional, enquanto o SINAES, os instrumentos de planejamento e as regras de administração pública oferecem mecanismos para justificar resultados. A tensão surge quando a exigência de demonstração de qualidade se transforma em imposição de métricas desconectadas das funções universitárias. O debate de Oliveira e Rothen (2024) sobre princípios formativos e regulatórios do SINAES ajuda a compreender essa dificuldade. Paralelamente, a auditoria do TCU de

2024 sobre planejamento orçamentário mostra que a capacidade de executar prioridades depende também de decisões externas às instituições. A análise integrada exige reconhecer ambos os fatores, em vez de atribuir a qualidade institucional exclusivamente à habilidade individual de dirigentes ou à existência de normas.

O planejamento e a avaliação ganham maior consistência quando constituem um ciclo articulado. O PDI oferece horizonte de prioridades; a autoavaliação identifica problemas e possibilidades de melhoria; o orçamento define meios; e os colegiados permitem revisar decisões a partir dos resultados. Quando essas funções atuam isoladamente, o planejamento tende a transformar-se em declaração de intenções e a avaliação em atividade de conformidade. A CPA pode produzir conhecimento relevante, mas suas conclusões precisam receber resposta formal e encontrar espaço nas decisões. Uma estratégia de permanência, por exemplo, somente pode ser julgada adequadamente se forem examinadas condições econômicas, práticas pedagógicas, disponibilidade de serviços e trajetórias acadêmicas. A comparação dessas informações fortalece a qualidade da decisão e reduz inferências simplificadas baseadas em números isolados.

Os indicadores de gestão representam área em transformação. A análise do TCU divulgada em 2026 questiona a adequação de parâmetros historicamente consolidados diante de mudanças no sistema universitário e da necessidade de contemplar ensino, pesquisa, extensão, pós-graduação, inovação e assistência estudantil (TCU, 2026). O significado dessa revisão não é abandonar comparações, mas atualizar os instrumentos para que descrevam melhor as funções avaliadas. Cada métrica deve possuir definição clara, fonte confiável e limites conhecidos. Uma pontuação única de

desempenho pode ocultar contradições, como produção científica elevada acompanhada de precariedade de laboratórios ou evasão persistente. A governança responsável precisa permitir que resultados diferentes sejam discutidos conjuntamente e que decisões reflitam prioridades públicas legitimamente estabelecidas.

As fontes examinadas não fornecem evidência suficiente para afirmar que um modelo único de governança produza os melhores resultados em todas as universidades. A diversidade de missões, regiões, estruturas administrativas e financiamento limita generalizações. A principal contribuição da síntese é formular condições de qualidade institucional: autonomia com responsabilidade, deliberação informada, planejamento exequível, avaliação contextualizada, respeito aos segmentos e transparência sobre escolhas. Esses componentes podem orientar pesquisas comparativas que examinem processos reais de implementação e consequências observáveis. A proposta não constitui escala validada ou solução administrativa universal. Seu valor está em identificar perguntas que as universidades podem transformar em diagnósticos próprios, preservando a abertura à revisão diante de resultados inesperados.

17. PROPOSTA DE DIRETRIZES PARA A GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA

Um referencial de governança universitária responsável pode ser estruturado em compromissos interdependentes: preservação da autonomia acadêmica, definição transparente de competências, participação significativa, planejamento articulado ao orçamento, avaliação formativa e proteção da missão pública. A aplicação deve começar pelo mapeamento dos processos decisórios existentes e

dos problemas que eles não conseguem resolver. Em vez de criar comissões sucessivas, pode ser mais produtivo fortalecer instâncias já previstas, integrar sistemas de informação e estabelecer rotinas claras de retorno das recomendações. Cada objetivo do PDI deveria possuir responsável institucional, condições de financiamento, indicadores pertinentes e instância de acompanhamento. Os órgãos colegiados definiriam prioridades e critérios, enquanto equipes técnicas organizariam os meios de execução dentro de limites previamente aprovados.

A revisão institucional periódica deve considerar não apenas resultados alcançados, mas custos sociais, administrativos e acadêmicos das medidas. Uma nova plataforma pode reduzir tempo de atendimento e aumentar dificuldades de usuários com acesso limitado à tecnologia; uma regra de produtividade pode elevar registros e prejudicar atividades formativas pouco contabilizadas. A governança precisa verificar esses efeitos e criar canais de contestação. Auditorias internas e avaliações devem ser capazes de identificar falhas de desenho e propor correções, preservando a responsabilidade de dirigentes. A participação dos afetados oferece informações indispensáveis para compreender consequências que não aparecem nos relatórios quantitativos. A melhoria da qualidade constitui processo contínuo, no qual decisões podem ser revistas sem que isso signifique ausência de direção estratégica.

A validação futura desse referencial exigiria estudos de caso, acompanhamento longitudinal e comparação entre instituições com características distintas. Possíveis dimensões de investigação incluem coerência entre PDI e execução, tempo de resposta a problemas estruturais, participação efetiva de segmentos, resultados de permanência, utilização das recomendações da CPA e qualidade

das decisões orçamentárias. A identificação de relações causais demandaria atenção a condições históricas, financiamento, perfil estudantil e mudanças normativas. Resultados negativos também deveriam ser registrados: uma inovação gerencial que aumenta burocracia ou reduz a legitimidade precisa ser revista. O objetivo do modelo é qualificar as perguntas e os processos de decisão, não certificar automaticamente universidades como eficientes ou democráticas.

18. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança das instituições públicas de ensino superior requer articulação entre autonomia, planejamento e avaliação da qualidade, sem transformar qualquer um desses elementos em finalidade absoluta. A autonomia constitucional garante espaços decisórios necessários à liberdade acadêmica e à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, mas seu exercício exige responsabilidade pelo uso dos recursos e pelos efeitos das escolhas. O planejamento estratégico torna explícitas prioridades, enquanto os mecanismos de avaliação fornecem evidências que permitem compreender dificuldades e corrigir rumos. Quando essas dimensões permanecem dissociadas, o planejamento se torna documento formal, a autonomia pode ser reduzida a discurso e a avaliação corre o risco de operar apenas como classificação. A qualidade da governança depende da capacidade de integrá-las em processos inteligíveis, participativos e revisáveis.

A análise destacou que a autonomia efetiva depende de condições materiais e administrativas que não são totalmente controladas pela universidade. Restrições orçamentárias, procedimentos de contratação e regras externas podem comprometer a execução de

planos academicamente legítimos. Os achados do TCU sobre orçamento das instituições federais reforçam a necessidade de avaliar decisões em seu contexto, distinguindo limitações estruturais de problemas gerenciais internos. Essa distinção não elimina deveres de diligência, transparência e planejamento; ao contrário, permite identificar quais intervenções podem ser realizadas pela administração universitária e quais exigem diálogo com outras esferas do poder público. A responsabilização deve ser proporcional às competências e aos recursos efetivamente disponíveis.

A avaliação acadêmica precisa preservar a complexidade da missão universitária. O SINAES estabelece fundamentos de melhoria institucional e responsabilidade social, mas sua operação combina dimensões formativas e regulatórias que podem gerar diferentes incentivos. A produção de indicadores é importante para conhecer tendências, comparar situações pertinentes e prestar contas, porém não substitui o exame qualitativo dos currículos, das condições de ensino, da pesquisa e da extensão. A revisão de indicadores debatida pelo TCU em 2026 demonstra que instrumentos de avaliação precisam acompanhar transformações do setor. Uma universidade não pode ser descrita integralmente por uma nota, pois sua contribuição envolve funções de longo prazo, diversidade científica e compromisso territorial.

A participação da comunidade constitui elemento necessário para que a autonomia institucional seja exercida democraticamente. Colegiados, comissões e consultas somente produzem legitimidade quando dispõem de informações compreensíveis, competências claras e possibilidade de influenciar escolhas. A transparência orçamentária, o retorno dos resultados da CPA e a publicação das razões de decisões fortalecem a confiança e permitem revisão de

prioridades. A divergência de perspectivas não deve ser tratada como falha administrativa, mas como condição previsível em instituições científicas e educacionais pluralistas. Cabe à governança organizar esses conflitos de maneira responsável, sem paralisar decisões nem reduzir a deliberação a aprovação formal de propostas previamente definidas.

A responsabilidade social da universidade também depende de políticas que relacionem ingresso, permanência, acessibilidade e qualidade da formação. A PNAES de 2024 oferece referência legal importante para integrar assistência estudantil às funções acadêmicas, mas sua realização exige planejamento, recursos, participação e avaliação. Uma instituição pode ampliar vagas e manter obstáculos que comprometem a conclusão de cursos; por isso, o acompanhamento das trajetórias deve superar a contagem de matrículas. A mesma lógica vale para a relação com territórios e comunidades: produzir conhecimento socialmente relevante demanda diálogo e continuidade, não apenas atividades pontuais. A gestão estratégica deve reconhecer a diversidade regional e evitar indicadores que confundam diferenças de missão com falta de desempenho.

As transformações digitais oferecem instrumentos para aperfeiçoar processos, mas precisam permanecer subordinadas às finalidades públicas e aos direitos das pessoas. Sistemas integrados podem facilitar planejamento e prestação de contas, desde que preservem qualidade dos dados, segurança, acessibilidade e possibilidades de correção. A utilização de modelos preditivos ou automação não dispensa análise humana, especialmente em decisões com consequências para estudantes e trabalhadores. A inovação administrativa deve ser avaliada pelo benefício efetivamente

demonstrado e pelos custos que produz, não pelo número de plataformas implantadas. Uma governança comprometida com conhecimento crítico precisa aplicar à própria tecnologia os critérios de evidência e responsabilidade que defende no ensino e na pesquisa.

O estudo possui limites decorrentes de seu caráter bibliográfico e documental. Não foram realizadas entrevistas, observações institucionais ou análises estatísticas capazes de verificar empiricamente a eficácia do referencial proposto. Pesquisas futuras poderão comparar universidades federais, estaduais e municipais, examinar diferenças entre campi e acompanhar de maneira longitudinal a relação entre decisões colegiadas, orçamento, avaliação e resultados acadêmicos. É particularmente relevante investigar se recomendações de autoavaliação produzem mudanças substantivas e quais condições favorecem implementação sustentável de prioridades. A diversidade territorial brasileira exige que hipóteses formuladas a partir de fontes nacionais sejam confrontadas com experiências concretas de gestão.

Conclui-se que a melhoria da governança universitária não decorre da adesão indiscriminada a modelos empresariais nem da multiplicação de controles documentais. Ela exige reconhecer a universidade como instituição pública de produção de conhecimento, organizada por valores acadêmicos e responsabilidades democráticas. A autonomia assegura espaço para escolhas justificadas; o planejamento relaciona objetivos a recursos; a avaliação permite aprender com resultados e corrigir problemas. A articulação entre esses componentes fortalece a capacidade da universidade de cumprir sua missão e responder a transformações sociais sem perder identidade institucional. O desafio

contemporâneo consiste em construir decisões transparentes, participativas e baseadas em evidências, respeitando simultaneamente liberdade intelectual, qualidade acadêmica e responsabilidade perante a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 nov. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 4 nov. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores no sistema federal de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9235.htm. Acesso em: 4 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 4 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14914-3-julho-2024-795887-normaatualizada-pl.html. Acesso em: 4 nov. 2026.

OLIVEIRA, Ivan dos Santos; ROTHEN, José Carlos. Vinte anos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES no Brasil: trajetória, princípios, dilemas e tendências. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 29, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-57652024v29id278360.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). A Constituição e o Supremo: artigo 207 e ADPF 474. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirArtigo=207&abrirBase=CF. Acesso em: 4 nov. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Indicadores das universidades federais. Brasília, DF: TCU, 13 jul. 2026. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/Temas%20Fiscalizados/indicadores-de-gestao-e-desempenho-das-universidades-federais. Acesso em: 4 nov. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TCU avalia gestão de 110 universidades e institutos federais. Brasília, DF: TCU, 19 set. 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-gestao-de-110-universidades-e-institutos-federais. Acesso em: 4 nov. 2026.

---

[1] Mestrado em Educação – UFMT. Especialização em Filosofia – PUC/SP. Especialização em Educação Especial e Inclusiva: Múltiplas

Deficiências – FACSM. Especialização em Tópicos de Filosofia – UNIVAG. Licenciatura em Pedagogia – UCDB. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9131-4416. Lattes: https://lattes.cnpq.br/1294636671096024. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail.