



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS I  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E TECNOLOGIAS  
APLICADAS À EDUCAÇÃO**

**FERNANDA LIMA BADARÓ LACERDA**

**MONITORAMENTO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL  
(PDI): proposta metodológica para implantação na Universidade do Estado da  
Bahia**

Salvador

2017

**FERNANDA LIMA BADARÓ LACERDA**

**MONITORAMENTO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL  
(PDI): proposta metodológica para implantação na Universidade do Estado da  
Bahia**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes

Co-orientador: Prof. Dr. Breno Pádua. B. Carneiro

Salvador

2017

FICHA CATALOGRÁFICA  
Sistema de Bibliotecas da UNEB

Lacerda, Fernanda Lima Badaró

Monitoramento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI): proposta metodológica para implantação na Universidade do Estado da Bahia. / Fernanda Lima Badaró Lacerda . Salvador, 2017.

111 f.

Orientador: Ivan Luiz Novaes

Co-orientador: Breno Pádua B. Carneiro

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia. Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC).

Contém referências.

1. Ensino Superior - Administração. 2. Ensino Superior - Legislação. I. Novaes, Ivan Luiz. II. Universidade do Estado da Bahia. Campus I. Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC).

CDD 378.111

## FOLHA DE APROVAÇÃO

### “MONITORAMENTO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PDI): PROPOSTA METODOLÓGICA PARA IMPLANTAÇÃO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA”

**Fernanda Lima Badaró Lacerda**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação (*Scripto Sensu*) Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, Área de Concentração I - Gestão da Educação e Redes Sociais, em 01 de agosto de 2017, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, pela Universidade do Estado da Bahia, composta pela Banca Examinadora:



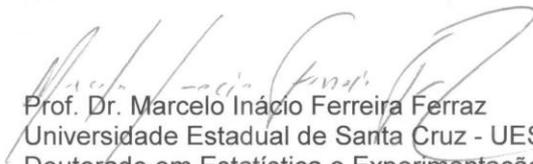
Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes  
Universidade do Estado da Bahia – UNEB  
Doutorado em Educação  
Université de Sherbrooke – USHERBROOKE



Prof. Dr. Breno Pádua Brandão Carneiro  
Universidade do Estado da Bahia - UNEB  
Doutorado em Educação e Contemporaneidade  
Universidade do Estado da Bahia – UNEB



Prof.ª Dr.ª Lídia Boaventura Pimenta  
Universidade do Estado da Bahia – UNEB  
Doutorado em Educação  
Universidade Federal da Bahia – UFBA



Prof. Dr. Marcelo Inácio Ferreira Ferraz  
Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC  
Doutorado em Estatística e Experimentação Agropecuária  
Universidade Federal de Lavras - UFLA

## AGRADECIMENTOS

Um provérbio de origem desconhecida diz que “é necessário uma vila para criar uma criança”. Com este trabalho foi assim também. Muitas pessoas doaram tempo, atenção, energia e carinho para que as páginas mais adiante fossem escritas. E eu fico feliz em ter esse espaço para agradecer

a Pedro Lacerda, meu amor e parceiro na vida, pela xícara de café que estancou meu choro, pelas horas de estudo juntos, por embarcar nos meus sonhos.

a Lily, minha filha, por me fazer acordar todos os dias disposta a ser melhor para mim e para o mundo, e por não duvidar.

a D. Einar, minha mãe e professora, por todos os livros, por me ensinar a escrever, por me ensinar a acreditar em mim.

ao Sr. Roney, meu pai, pela arte, pelos irmãos, por ser um vô muito carinhoso.

aos meus irmãos, Daniel e Ronei, pela torcida e pela garantia de que eu nunca vou estar só.

à professora Marta Miranda, pela insistência cuidadosa que me trouxe a esse mestrado, e por todos os ensinamentos valiosos nos anos em que trabalhamos juntas.

ao professor Ivan Novaes, meu orientador, pela infinita paciência e pela sensibilidade.

ao professor Breno Carneiro, co-orientador e amigo, por trazer clareza, tranquilidade e alegria ao processo de pensar diferente, pensar pesquisador.

à professora Lídia Pimenta e ao professor Marcelo Ferraz, por aceitarem fazer parte dessa banca, e pelas contribuições feitas ao trabalho.

aos meus amigos queridos, Patrícia, Sheilla e Adriano, por sempre encontrarem uma maneira de deixar tudo melhor, bem quando eu preciso.

aos professores, colegas e servidores do GESTEC que me apresentaram a mundos diferentes e interessantes.

aos meus colegas unebianos por me ajudaram a conhecer melhor a UNEB, ao compartilharem suas impressões sobre a “jornada cotidiana de cada dia”.

a Deus, por todos os dias em que acordei, por ter tantas pessoas boas comigo, e por me permitir reconhecer e apreciar tudo isso.

*Enquanto eu acreditar que a pessoa é a coisa mais maior de grande, pois que na sua riqueza revoluciona e ensina, pois pelas aulas do tempo se aprende e revolta por cima, eu vou cantar por aí.*

(Gonzaguinha)

## RESUMO

O contexto recente da educação superior brasileira tem sido marcado pela implementação de políticas públicas que indicam um alinhamento entre regulação, avaliação e planejamento. Prepondera um modelo em que as Instituições de Ensino Superior (IES) são reguladas pelo Estado, a partir de um processo avaliativo que, dentre outras referências, observa a relação entre resultados obtidos e o planejamento. A promulgação da Lei 10.861 de 2004, que estabeleceu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), promoveu a consolidação do modelo de regulação atrelado a ciclos avaliativos na educação superior. Ao mesmo tempo, o Sinaes adotou o PDI como principal referência do planejamento estratégico das IES brasileiras, públicas ou privadas. Esta pesquisa exploratória e de caráter propositivo analisa o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), enquanto instrumento de gestão universitária. A pesquisa bibliográfica abrangeu temas referentes à gestão da educação e da universidade, ao processo decisório no âmbito universitário, ao planejamento, e ao monitoramento e indicadores. A análise de documentos da UNEB forneceu subsídios à compreensão de sua estrutura, bem como da organização de seus processos de planejamento. Como um resultado dessa pesquisa apresenta-se proposta metodológica para o monitoramento do PDI da UNEB, visando ao fortalecimento dos processos internos de planejamento, monitoramento e avaliação da Universidade, e à consolidação do PDI enquanto instrumento estratégico da gestão universitária.

**Palavras-chave:** Gestão. Planejamento. Monitoramento. Indicadores. Educação. PDI.

## **ABSTRACT**

The recent context of Brazilian higher education has been marked by the implementation of public policies that indicate an alignment between regulation, evaluation and planning. It prevails a model in which the Institutions of Higher Education (IES) are regulated by the State, based on an evaluation process that, among other references, observes the association between results obtained and planning. The enactment of Law 10.861 of 2004, which established the National System for the Evaluation of Higher Education (Sinaes), promoted the consolidation of the regulation model related to evaluative cycles for the higher education. At the same time, Sinaes adopted the PDI as the main reference for the strategic planning of Brazilian IES, as they are public or private. This exploratory and proactive study analyzes the Institutional Development Plan (PDI) of the State University of Bahia (UNEB), as an instrument of university management. Bibliographical research covered topics related to education and university management, decision making at the university level, planning, and monitoring and indicators. The analysis of UNEB documents allowed the understanding of its structure, as well as the organization of planning processes. As one result of this research is presented a methodological proposal to monitor UNEB's PDI, aiming to strengthen the internal processes of planning, monitoring and evaluation of the University, and the consolidation of PDI as a strategic instrument of university management.

**Keywords:** Management. Planning. Monitoring. Indicators. Education. PDI.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação.....	55
Figura 2 - Etapas de construção de um painel de monitoramento.....	57
Figura 3 - Etapas da metodologia para monitoramento do PDI UNEB.....	76

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre monitoramento e acompanhamento.....	53
Quadro 2 - Diferenças e semelhanças entre monitoramento e avaliação.....	54
Quadro 3 - Indicadores de oferta para educação superior.....	63
Quadro 4 - Modelo de Quadro Lógico do PDI.....	79
Quadro 5 - Requisitos à construção de indicadores de desempenho do PDI.....	82
Quadro 6 - Modelo de Painel de Monitoramento.....	84

## LISTA DE SIGLAS

CEE - Conselho Estadual de Educação  
CETEB - Centro de Educação Técnica da Bahia  
CF - Constituição Federal  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CONSU - Conselho Superior Universitário  
EaD - Educação a Distância  
ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes  
ENC - Exame Nacional de Cursos  
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IES - Instituições de Ensino Superior  
IN - Instrução Normativa  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC - Ministério da Educação  
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional  
PE - Planejamento Estratégico  
PNE - Plano Nacional de Educação  
POA - Plano Operativo Anual  
PPA - Plano Plurianual  
PPC - Projeto Pedagógico de Curso  
PPG - Pró-reitoria de Pesquisa e Ensino de Pós Graduação  
PPI - Projeto Pedagógico Institucional  
PQDI - Plano Quinquenal de Desenvolvimento Institucional  
Praes - Pró-reitoria de Assistência Estudantil  
Proaf - Pró-reitoria de Ações Afirmativas  
Proex - Pró-reitoria de Extensão  
Prograd - Pró-reitoria de Graduação  
Proinfra - Pró-reitoria de Infraestrutura  
Proplan - Pró-reitoria de Planejamento  
PSEC - Plano Setorial de Educação

QL - Quadro Lógico

RGDs - Redes de Gestão Departamental

SAPIEnS - Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior

Seavi - Secretaria Especial de Avaliação Institucional

SEC/BA - Secretaria da Educação do Estado da Bahia

Seplan - Secretaria de Planejamento do Estado

Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

Unead - Unidade de Educação a Distância

Uneb - Universidade do Estado da Bahia

Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Unesp - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1 PROBLEMÁTICA</b> .....	17
1.1 Regulação, avaliação e planejamento nas políticas públicas de gestão da educação superior.....	17
1.1.1 O Plano de Desenvolvimento Institucional.....	20
1.2 Desafios ao desenvolvimento do PDI.....	22
1.3 O PDI enquanto instrumento estratégico de planejamento das Instituições de Ensino Superior.....	24
1.4 Questão de pesquisa.....	27
1.5 Objetivos.....	27
1.5.1 Objetivo geral.....	27
1.5.2 Objetivos específicos.....	27
<b>2 PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	28
<b>3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b> .....	31
3.1 Gestão da educação: história e evolução.....	31
3.2 Gestão da educação no Brasil.....	34
3.3 Processo decisório na gestão universitária.....	38
3.4 Planejamento na educação.....	41
3.5 Planejamento estratégico universitário.....	46
3.6 Plano de Desenvolvimento Institucional: plano estratégico universitário.....	48
3.7 Monitoramento de programas e planos.....	51
3.8 Indicadores.....	59
<b>4 LOCUS DE PESQUISA, A UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA</b> .....	65
<b>5 ANÁLISE DOCUMENTAL</b> .....	70
<b>6 UMA METODOLOGIA PARA MONITORAR O PDI DA UNEB</b> .....	75
6.1 Quadro lógico.....	77
6.2 Construção de indicadores.....	81
6.3 Painel de monitoramento.....	83
6.4 Sistematização dos achados.....	86
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	88
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	90
<b>APÊNDICES</b> .....	97
<b>APÊNDICE A - Quadro de eixos temáticos obrigatórios à elaboração do PDI conforme MEC: PDI 2008-2012 x PDI 2013-2017</b> .....	98
<b>APÊNDICE B – Quadro de requisitos para monitoramento de PDI conforme MEC</b> .....	101
<b>ANEXOS</b> .....	102
<b>ANEXO A - Instruções do MEC para elaboração do PDI</b> .....	103
<b>ANEXO B - Apresentação do documento PDI Uneb 2008-2012</b> .....	106
<b>ANEXO C - Apresentação do documento PDI Uneb 2013-2017</b> .....	109

## INTRODUÇÃO

Neste estudo analisa-se o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), enquanto instrumento de planejamento macro e estratégico, que oferece um diagnóstico global da instituição, observando as especificidades e peculiaridades de uma Universidade multicampi.

Da experiência profissional na Pró-reitoria de Planejamento (Proplan) da Uneb, e mais especificamente da participação direta nos processos de elaboração e revisão do PDI da Uneb, para o período 2013-2017, surgiram algumas inquietações acerca da efetividade do PDI no que tange ao suporte às ações de gestão da Universidade, e, também, aos resultados das metas estabelecidas no corpo do documento.

Nesse sentido, entendemos que o monitoramento do PDI se apresenta como uma ferramenta com grande potencial de contribuição para a gestão universitária, sobretudo no atual contexto da educação superior brasileira, marcado pela implementação de políticas públicas que indicam um alinhamento entre regulação, avaliação e planejamento.

Os marcos normativos mais recentes da educação superior apontam para um modelo em que as IES são reguladas pelo Estado, a partir de um processo avaliativo que, dentre outras referências, considere a aderência de resultados obtidos àquilo que foi planejado.

O referido alinhamento pode ser observado a partir de 1996, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96; LDB) que indica em seu artigo 46 que as IES terão seus atos regulatórios “renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação”.

A promulgação da Lei 10.861 de 2004, que estabeleceu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), promoveu a consolidação do modelo de regulação atrelado a ciclos avaliativos. Ao mesmo tempo, o Sinaes adotou o PDI como principal referência do planejamento estratégico, no que diz respeito

aos processos de regulação e avaliação das IES brasileiras, públicas ou privadas.

É fato que o PDI se constitui em exigência legal para uma diversidade de demandas tanto no âmbito estadual quanto federal. São exemplos disso os processos de credenciamento e recredenciamento da instituição, de autorização de funcionamento dos cursos e as avaliações externas e internas.

Ressalte-se, entretanto, que para além do cumprimento de demandas legais, o PDI apresenta potencial para atender a uma demanda interna da IES, enquanto instrumento de planejamento estratégico, que norteie e fundamente as ações institucionais nas suas diversas áreas de atuação.

Ao conjugar aspectos estratégicos e táticos, o PDI pode, ainda, oferecer fundamentos à elaboração dos planos operacionais necessários ao atendimento das demandas específicas de cada uma das áreas de atuação da Universidade.

Ademais, admitindo que o planejamento e a avaliação em qualquer instituição ocorrem de forma cíclica e contínua, e que suas etapas se retroalimentam, consideramos que o monitoramento do PDI serviria ao processo decisório no âmbito da gestão universitária, ao fornecer subsídios quanto ao desempenho das metas estabelecidas pela própria universidade.

Dessa forma, desenvolvemos uma pesquisa que analisou o processo de planejamento na Universidade do Estado da Bahia, a partir de seu Plano de Desenvolvimento Institucional, e que teve como objetivo propor uma metodologia para o monitoramento do PDI da Uneb, a partir da apuração de indicadores.

Para tanto, exploramos o marco normativo das políticas públicas de gestão da educação superior, e fizemos revisão bibliográfica sobre os temas planejamento e gestão, com foco nos conceitos de planejamento estratégico, gestão universitária, monitoramento e indicadores. Complementarmente, realizamos a análise dos dois PDIs mais recentes da Universidade, a saber o PDI 2008-2012 e o PDI 2013-2017, bem como de outros documentos

relacionados ao planejamento, tais como Plano Estratégico 2007-2025, Plano de Metas 2010-2013, Plano de Ações Prioritárias 2014, o Plano de Metas 2016-2017, Relatórios Quadrimestrais de Atividades, e ainda o Regimento Geral da Uneb. As informações coletadas e analisadas subsidiaram a construção da proposta metodológica para monitoramento do PDI Uneb apresentada ao final deste trabalho.

É uma esperança que os achados dessa pesquisa e a proposta metodológica apresentada possam contribuir para o fortalecimento dos processos internos de planejamento, monitoramento e avaliação na Uneb.

## 1. PROBLEMÁTICA

### 1.1 Regulação, avaliação e planejamento nas políticas públicas de gestão da educação superior

A partir dos anos 80, de acordo com Barroso (2005), o termo regulação tem sido usado no campo da educação para demarcar a transição de papéis do Estado no que diz respeito às suas intervenções na condução das políticas públicas, para diferenciar as ações de “modernização” das práticas tradicionais de controle burocrático. Ao discorrer sobre o tema, o autor destaca ainda que o conceito de regulação, nesse contexto, se mostra mais flexível na definição dos processos, ao passo em que se torna mais rígido na avaliação de resultados.

Com efeito, a concepção de regulação supracitada pode ser observada no atual cenário da educação superior brasileiro. Uma análise das atuais políticas públicas de gestão da educação superior brasileiro permite observar que recentes medidas, particularmente incorporadas a partir da década de 1990, indicam a adoção de um princípio direcionado ao alinhamento entre regulação, avaliação e planejamento.

O referido princípio de alinhamento começa a se desenhar, de forma embrionária, com a criação, em 1996, do Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como Provão, primeiro programa de abrangência nacional para avaliação do ensino de graduação.

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, de outra parte, veio introduzir uma série de medidas que alterariam as diretrizes nacionais para a educação superior, destacando-se os processos de descentralização e flexibilização, assim como novos modelos de regulação, apoiados em processos avaliativos de caráter regular.

Ao redefinir as atribuições de regulação e avaliação das Instituições de Educação Superior (IES) e seus cursos, a cargo do MEC, a LDB de 1996 incorpora o provão como uma referência para os processos regulatórios, ao tempo em que prepara o terreno para a implementação do que viria a ser conhecido como Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

A regulamentação e o detalhamento operacional do PDI, entretanto, apenas seriam estabelecidos em 2001, com a promulgação do Decreto Federal 3.860, de 9 de julho de 2001, que apresentou o PDI como item obrigatório ao credenciamento das IES.

Com a promulgação da Lei Federal nº 10.861 de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o provão é descontinuado, sendo substituído por um complexo sistema avaliativo que inclui avaliações externa e interna. Em sua concepção, o Sinaes trazia a proposta de promover a articulação entre as atribuições regulatórias do Estado e uma avaliação de caráter formativo e emancipatório das IES, com o objetivo maior de garantir a expansão com qualidade do ensino superior no Brasil.

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o processo avaliativo do Sinaes engloba três componentes, sendo eles a) a avaliação dos cursos de graduação; b) avaliação institucional, que compreende a autoavaliação feita pelas IES e uma avaliação externa feita por comissão do MEC; e c) o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

Quando de sua implementação e regulamentação, o Sinaes adota o PDI como principal referência de planejamento estratégico das IES, e os diagnósticos e metas ali apresentados como valor base para a avaliação institucional subsequente.

Em sua análise sobre os efeitos da regulação da educação brasileira, Fonseca (2010) destaca dois aspectos que fortalecem a ideia de alinhamento entre regulação, avaliação e planejamento. O primeiro diz respeito aos processos de autoavaliação que integram o Sinaes, cujos resultados deverão ser utilizados na gestão e planejamento das IES. O segundo trata do pressuposto de que a avaliação tem impacto direto no planejamento e na tomada de decisões no âmbito das IES. Ou seja, sob essa perspectiva, avaliação e planejamento se retroalimentam no âmbito das IES.

As medidas citadas, embora visem abranger o sistema de ensino superior de modo geral, encontram obstáculos na integração entre as esferas

governamentais, notadamente, a participação de IES dos sistemas estaduais no Sinaes. Tal fato poderia, no que interessa a esse estudo, acarretar em impactos negativos ao desenvolvimento do PDI.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 211 que os sistemas de ensino serão organizados colaborativamente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo a atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental e na educação infantil, e dos Estados e Distrito Federal no ensino fundamental e médio, não deixando claro de quem seria a responsabilidade pela oferta do ensino superior.

Da mesma forma, em seu art. 208, inciso V, a CF de 1988, ao tratar da efetivação do dever do Estado quanto à educação, contemplaria o ensino superior, de forma vaga, ao estipular a garantia de “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. (BRASIL, 1988)

A LDB de 1996, não obstante, estabelece em seu art. 9º, § 3º, que as atribuições de autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação de cursos e instituições de educação superior poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Complementarmente, o inciso IV do artigo 10 da LDB indica que são incumbências dos estados “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”. O artigo da Lei vai além, conferindo em seu inciso V autonomia aos estados para “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”.

Com efeito, no âmbito estadual, a Constituição do Estado da Bahia, de 1989, já estabelecia em seu art. 249, que as instituições estaduais de ensino superior estariam submetidas, resguardada a autonomia didático-administrativa e de gestão financeira, às deliberações, normatização e fiscalização do Conselho Estadual de Educação (CEE), no que se refere à concepção, execução, controle e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos.

Dessa forma, compreende-se que ao Sistema Estadual de Ensino foi conferida autonomia para gerir os diversos níveis da educação, inclusive o superior, no que se refere aos atos autorizativos de funcionamento, bem como na regulação e avaliação de instituições e cursos.

Assim, enquanto Instituição de Ensino Superior do Sistema Estadual de Ensino, a Universidade do Estado da Bahia (Uneb), *locus* dessa pesquisa, tem seu funcionamento supervisionado e regulado pelo CEE da Bahia. Não excluído, entretanto, o controle federal naquilo em que lhe compete e/ou é facultado pelo texto da CF de 1988.

#### 1.1.1 O Plano de Desenvolvimento Institucional

A conformação dos sistemas de educação superior estaduais, como vimos, embora amparada por dispositivos legais que lhe confirmam autonomia, perpassa por situações de ambiguidade onde orientações federais e estaduais podem se sobrepor ou mesmo gerar margem ampla para interpretações.

No que diz respeito aos procedimentos para o credenciamento e credenciamento das IES do Sistema Estadual de Ensino, a Resolução nº 72 do CEE/Ba, de 09 de novembro de 1999, apresenta a exigência de elaboração de um Plano Quinquenal de Desenvolvimento Institucional (PQDI).

A exigência de elaboração do PQDI antecipa no estado da Bahia medidas que viriam a ser implementadas em âmbito federal apenas em 2001 através do Decreto Federal nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Ou seja, a elaboração de um plano de desenvolvimento como requisito para a regulação das IES.

No que tange ao conteúdo do PQDI, o art. 4º da Resolução nº 72 do CEE, listava como obrigatórios os seguintes itens:

- I. Metas e objetivos da Instituição;
- II. Programa de formação e qualificação continuada do corpo docente;
- III. Definição de áreas prioritárias para o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão;
- IV. Formas de fomento e incentivo ao desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão;
- V. Expansão e melhoria da infraestrutura física e didático-pedagógica.

Por outro lado, no âmbito federal, a Instrução Normativa (IN) do Ministério da Educação (MEC) de 2004 estabelece a elaboração do PDI de forma livre, a fim de não tolher a criatividade das IES, exigindo, entretanto, a observância de 6 eixos temáticos abaixo relacionados, que serviriam como base para as análises subsequentes à sua elaboração e apresentação:

- I. Perfil institucional;
- II. Gestão institucional;
- III. Organização acadêmica;
- IV. Infraestrutura;
- V. Aspectos financeiros e orçamentários;
- VI. Avaliação e acompanhamento de desenvolvimento institucional.

Posteriormente, o Decreto Federal nº 5.773, de 9 de maio de 2006, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, o que exige uma nova adequação dos procedimentos para a elaboração do PDI, estabelecendo em seu art. 16 que o conteúdo mínimo e obrigatório do Plano deverá conter os seguintes elementos:

- I. Missão, objetivos e metas da instituição;
- II. Projeto pedagógico da instituição;
- III. Cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos;
- IV. Organização didático-pedagógica da instituição;
- V. Perfil do corpo docente;
- VI. Organização administrativa da instituição;
- VII. Infraestrutura física e instalações acadêmicas;
- VIII. Oferta de educação a distância, sua abrangência e polos de apoio presencial;
- IX. Oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e
- X. Demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras.

Na comparação entre os conteúdos mínimos propostos para o PQDI pela Resolução nº 72/1999 do CEE, e para o PDI pela IN/MEC de 2004 e pelo Decreto Federal nº 5.773/2006 evidencia-se o maior detalhamento no modelo

proposto em 2006, com a inclusão de item específico para o financiamento das atividades da IES, que não aparece no modelo proposto pelo CEE em 1999 ou na IN de 2004.

Pode-se inferir da análise do quanto estabelecido pelo Decreto Federal nº 5.773/2006 que a elaboração do PDI pressupõe uma instituição com amplo conhecimento de suas estruturas administrativas e acadêmicas, bem como de suas demandas mais prementes. Entretanto, as IES poderão estar em diferentes momentos de desenvolvimento, e ainda assim precisarão cumprir um mesmo roteiro. Dessa forma, é razoável imaginar que esse desequilíbrio poderia se revelar como um elemento dificultador para as IES mais jovens na elaboração de seus PDIs.

Nesse ponto, faz-se necessário destacar que, conforme observa Barros (2011), o alinhamento entre os processos de regulação e de avaliação formativa funcionará a contento na medida em que for assegurada uma clara separação entre eles. Pois uma vez que esses processos se confundam, a avaliação tenderá a assumir um caráter mais punitivo do que formativo.

Na perspectiva formativa, a avaliação institucional pode ser compreendida como peça fundamental para a gestão universitária, desde que comprometida com a reflexão e a melhoria de seus processos. Nesse caso, seus resultados subsidiam o planejamento institucional posto que apontam alternativas para a solução de problemas ou chamam a atenção para possíveis falhas, a partir de diagnóstico abrangente da universidade.

No que diz respeito ao PDI, essa avaliação poderia, por exemplo, caso fixados instrumentos de aferição, apontar objetivamente os eventuais ajustes necessários às suas metas e objetivos, a fim de potencializar o uso dos recursos da IES, e conseqüentemente os resultados pretendidos.

## 1.2 Desafios ao desenvolvimento do PDI

Como visto anteriormente, o PDI aparece pela primeira vez como item obrigatório no inciso II, art. 17, do Decreto Federal nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que estabeleceu as normas para a organização, a avaliação de cursos e

de instituições de educação superior, e delegou ao Inep, a organização e avaliação de cursos e instituições de educação superior.

Por outro lado, a Lei do Sinaes, de 2004, em seu art. 2º, parágrafo único, determina que os resultados do processo avaliativo se constituirão em referencial básico para a regulação e supervisão da educação superior, incluindo o credenciamento e reconhecimento das IES, a autorização e o reconhecimento e a renovação do reconhecimento dos cursos de graduação.

Não há como negar o impacto das avaliações externas na gestão das IES. A qualidade desses impactos, entretanto, pode variar grandemente de acordo com o uso feito dos resultados dessas avaliações. Eles tanto podem apoiar as tomadas de decisão e a melhoria dos processos educacionais, quanto podem servir como instrumento de adequação e sanção, a exemplo do estabelecimento dos rankings de qualidade.

O Sinaes, vale enfatizar, adotou o PDI como referência de planejamento estratégico das IES, no seu processo avaliativo. Cabendo ressaltar que a escolha do PDI como referência se justifica, em boa medida, pelo próprio conceito de avaliação que o documento traz. Uma avaliação que estabelece um valor para o objeto avaliado, partindo de um modelo ideal e confrontando-o com a realidade. (SEGENREICH, 2005)

Por outro lado, temos que no âmbito estadual os atos regulatórios e avaliativos da educação superior são de competência do CEE que, na Bahia, em Resolução de 1999, estabeleceu os critérios e documentos para avaliação das IES do sistema de ensino estadual.

Essa superposição de competências no que diz respeito à regulação e avaliação da educação superior pode gerar certo grau de tensão na implementação de normas e procedimentos, a exemplo da elaboração e execução do PDI, e colaborar indiretamente para entraves na apropriação e implementação desses instrumentos pela comunidade acadêmica.

Considerando que, a partir de 2004, a avaliação da educação superior no Brasil tem sido realizada pelo Sinaes, e o fato de alguns autores apontarem a coexistência de duas concepções opostas no bojo do sistema, a saber

avaliação como controle versus avaliação de caráter formativo e emancipatório, poderia sinalizar repercussões negativas para o PDI.

É fato que o PDI se constitui em exigência legal para uma diversidade de demandas, tanto no âmbito estadual quanto federal, a exemplo dos processos de credenciamento e recredenciamento da instituição, funcionamento dos cursos e avaliações externas.

A elaboração e apresentação do PDI atende também à demanda pela captação de recursos de agências federais de fomento, a exemplo da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que estabelecem a apresentação do PDI como item obrigatório para as IES que pleiteiam financiamento de projetos.

Deve-se ressaltar nesse ponto, que a necessidade de buscar fontes alternativas de recursos, para além daquela vinculada ao Tesouro, é forte, imprescindível, e de certa forma urgente nas IES públicas, em que os recursos oriundos do Tesouro têm se provado insuficientes à sua manutenção e expansão. (MIRANDA, 2013)

Também, nos parece que, à semelhança do que afirma Fonseca (2010) quando discute os projetos de autoavaliação institucional, a construção do PDI quando realizada nos moldes e de forma apenas a atender a uma demanda oficial, agride a autonomia e descaracteriza a identidade das IES, à medida em que estas precisam se ajustar aos objetivos, dimensões e indicadores propostos pelos documentos legais que normatizam a elaboração do Plano, bem como se distancia da perspectiva estratégica que justificou a sua adoção como referencial de planejamento das IES no processo de avaliação do Sinaes.

### 1.3 O PDI enquanto instrumento estratégico de planejamento das Instituições de Educação Superior

A diversidade de instâncias e atores que compõem uma IES não apenas justifica, mas de certa forma exige um instrumento de planejamento macro e

estratégico que contemple a sua identidade, missão e objetivos, organização administrativa e pedagógica, e que sirva de guia e fundamento à elaboração dos planos operacionais necessários ao atendimento das demandas específicas de cada uma de suas áreas de atuação.

Um Plano dessa magnitude em organização tão complexa quanto uma universidade, dificilmente demonstrará efetividade se não for construído com a participação dos diversos segmentos de pessoal e áreas de atuação. Consideramos, inclusive, que a construção coletiva seria elemento facilitador da apropriação desse Plano pela comunidade acadêmica que se veria ali refletida e contemplada. Além disso, o exercício de planejar coletivamente enriquece o instrumento e o aproxima da realidade da instituição, à medida que são consideradas e incorporadas às suas metas as peculiaridades de cada área específica.

Do quanto exposto na Lei Federal nº 10.861/2004 e no Decreto Federal nº 5.773/2006, pode-se depreender que desde que observado o conteúdo mínimo exigido no referido decreto, e a ampla participação da comunidade acadêmica em sua elaboração, seria o PDI um instrumento de planejamento fundamental a uma IES, guardando similaridade ao Planejamento Estratégico (PE).

São itens atemporais no PDI aqueles que se referem aos elementos norteadores da IES e que expressam sua identidade, tais sejam sua missão, visão, filosofia, princípios e objetivos, opção pedagógica - explicitada no Projeto Pedagógico Institucional (PPI).

Para além desses, o PDI deverá, também, trazer explicitadas as suas formas de organização administrativa e didático-pedagógica, seu patrimônio e infraestrutura disponível ao funcionamento de suas atividades, a gestão de pessoal e financeira, bem como demonstrativo de sustentabilidade financeira, conforme disposto em documento do MEC, denominado Instruções para Elaboração de Plano de Desenvolvimento Institucional<sup>1</sup>.

Outros elementos constitutivos do PDI, entretanto, têm caráter temporal, a exemplo do cronograma de implantação e desenvolvimento de cursos,

---

<sup>1</sup> Anexo A

cronograma e plano de expansão do corpo docente, cronograma de expansão do acervo da biblioteca, cronograma de expansão da infraestrutura, e a previsão orçamentária, e também estão previstos nas instruções do MEC para elaboração do PDI.

O caráter temporal desses elementos aproximaria, com base em Otani, Helou e Michels (2011), o PDI do nível tático do planejamento, estabelecendo diferença irrefutável entre o PDI e o PE. Esse argumento, contudo, encontra um grande obstáculo quando constata-se a grande presença dos elementos estratégicos e da amplitude do Plano.

A combinação de elementos de caráter estratégico e tático constitutivos do PDI exige, para sua elaboração, amplo e profundo conhecimento da história da instituição, a observância de suas características distintivas e sua inserção nas comunidades em que atua e se relaciona.

Em uma universidade multicampi esse desafio se torna maior, ao considerarmos que cada campus guarda especificidades e peculiaridades por conta, dentre tantos fatores, da distância geográfica, da formação histórica e da diversidade de culturas que abrigam.

Vencidos os desafios, a elaboração de um Plano dessa magnitude possibilita a realização de um diagnóstico global da instituição, das áreas administrativas e acadêmicas, bem como o estabelecimento de metas para um médio prazo, que serviriam de subsídio à formulação de cenários, que por sua vez oferecem base às tomadas de decisão da gestão universitária.

O PDI se alinha, como dito, aos processos regulatórios e avaliativos da educação superior, à medida que estabelece metas e possibilita a construção de indicadores para as diversas áreas de atuação da universidade, a saber: as políticas para graduação, pesquisa ensino de pós-graduação e extensão; a articulação entre sociedade e universidade; as políticas para pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico administrativo; as políticas de atendimento aos estudantes; a comunicação com a sociedade; a sua organização administrativa, e estrutura física; e a sua sustentabilidade financeira.

Considerando que o planejamento e a avaliação em qualquer instituição ocorrem de forma cíclica e contínua, e que suas etapas se retroalimentam e se

corrigem, é razoável destacar a necessidade de acompanhamento e avaliação do instrumento de planejamento institucional, nesse caso o PDI, a fim de possibilitar, de forma tempestiva, ajustes e correções de rumo.

#### 1.4 Questão de pesquisa

Até aqui, vimos que o processo de implementação e consolidação do PDI enquanto instrumento de planejamento das IES, atendendo às demandas dos processos de regulação e avaliação da Educação Superior pelo Estado, suscita questionamentos que justificam uma investigação mais aprofundada do assunto. A efetividade da execução desse Plano é, dentre tantos outros, aspecto que se destaca nas inquietações surgidas com esse estudo. E assim, apresenta-se a questão que guiará essa pesquisa: Como realizar o monitoramento do PDI, no âmbito da Uneb?

#### 1.5 Objetivos

##### 1.5.1 Objetivo geral

Propor metodologia para realizar o monitoramento do PDI, no âmbito da Uneb.

##### 1.5.2 Objetivos específicos

- Conhecer o processo de gestão da educação, especialmente no Brasil, e mais especificamente no que se refere ao processo decisório na gestão universitária;
- Conhecer a estrutura e composição do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI);
- Estudar as formas de monitoramento de programas e planos e a construção de indicadores nas áreas sociais.

## 2. PERCURSO METODOLÓGICO

As inquietações do fazer cotidiano, o desejo de aprimorar as práticas no exercício das minhas atividades profissionais e de até, quem sabe, tornar os produtos dessa prática mais relevantes à Universidade, foram os principais motivos que me levaram a escolher o Plano de Desenvolvimento Institucional como tema para essa pesquisa.

No decorrer dos estudos e diante da necessidade de definir a problemática da pesquisa, os motivos que me pareciam positivos a princípio, tornaram-se obstáculos. A proximidade com o tema da pesquisa me fez duvidar da possibilidade de conseguir realizar uma observação crítica e científica. E as certezas que eu tinha construídas em meu imaginário me impediam de avançar na identificação do problema que eu iria abordar.

À medida em que avançava na pesquisa, novos caminhos me eram apresentados e fui aprendendo a caminhá-los com método, confrontando, transformando o conhecimento teórico a partir da observação e da experiência profissional do fenômeno que escolhi estudar.

O que me parece ser um percurso adequado para a pesquisa, pois como aponta Gatti (1999)

O método nasce do embate de ideias, perspectivas, teorias, com a prática. Ele não é somente um conjunto de regras que ditam um caminho. É também um conjunto de crenças, valores e atitudes. [...] o método para além da lógica, é vivência do próprio pesquisador com o pesquisado. (GATTI, 1999, p. 11)

Nesse ponto, portanto, posso dizer que essa pesquisa se revelou enquanto pesquisa aplicada, exploratória e qualitativa.

Não há surpresa no que se refere à natureza qualitativa da pesquisa, predominante na área da Educação, fato justificado pelo caráter social de suas atividades, e pelo fato dessas atividades se realizarem nas relações entre pessoas.

Para esse estudo especificamente, acredito que a pesquisa qualitativa possibilitou melhor compreensão dos processos de planejamento e gestão da Universidade, tendo em vista a dimensão humana que marca esses processos.

Nesse sentido, Minayo e Sanches (1993) afirmam que o nível dos significados, motivos, aspirações, atitudes, crenças e valores, que se expressa pela linguagem comum e na vida cotidiana, se constitui no objeto da abordagem qualitativa. O fator humano, elemento chave na gestão de qualquer organização, responsável pelo sem números de variáveis complexas, correlacionadas, dependentes, exige para o estudo desse fenômeno uma abordagem qualitativa. Não significando, entretanto, que os aspectos quantitativos não se apliquem ao estudo ou que não serão observados. (MINAYO e SANCHES, 1993)

A partir de levantamento bibliográfico e documental, buscamos produzir informações sobre as particularidades dos processos de planejamento na Universidade do Estado da Bahia, mais especificamente no que se refere ao monitoramento do seu Plano de Desenvolvimento Institucional.

De acordo com Gil (2002), o elemento mais importante para a identificação de um delineamento é o procedimento adotado para a coleta de dados. Dos dois grandes grupos de delineamento definidos pelo autor, escolhemos aquele em que os dados são fornecidos pela pesquisa bibliográfica e análise documental.

A partir dessa perspectiva geral desenvolvemos as seguintes etapas de modo a garantir o alcance dos objetivos do estudo em tela:

- a) Revisão bibliográfica, que serviu à construção do referencial teórico, identificando estudiosos e conceitos nos temas gestão da educação e universitária, planejamento, plano de desenvolvimento institucional, monitoramento e indicadores. Foi realizada por meio da leitura e fichamento de livros, artigos científicos e demais publicações pertinentes ao estudo;
- b) Reconhecimento do *locus* da pesquisa, em que estudamos o histórico de criação da Universidade do Estado da Bahia, bem como sua conformação atual e principais documentos de planejamento;

c) Análise documental, em que os dados tinham natureza primária e secundária. São considerados documentos primários aqueles produzidos pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), mais especificamente os PDIs 2008-2012 e 2013-2017, além de atas da comissão de elaboração do PDI 2013-2017 e da reunião do Conselho Superior Universitário (CONSU) que aprovou o PDI 2013-2017, bem como relatórios de acompanhamento das atividades da Uneb, Plano Estratégico 2007-2015, Plano de Metas 2010-2013, Plano de Ações Prioritárias 2014 e Plano de Metas 2016-2017. São considerados documentos secundários, documentos públicos que de alguma forma já foram analisados (GIL, 2002) e para este trabalho foram analisados documentos organizados pelo Ministério da Educação (MEC), pela Secretaria de Planejamento do Estado (Seplan) e pelo Conselho Estadual de Educação (CEE).

### 3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

#### 3.1 Gestão da educação: história e evolução

Em seu estudo sobre a abordagem teórica da reforma da administração escolar, Barroso (1995) divide a evolução da gestão educacional em três momentos decisivos.

No primeiro período, do início do século XX até meados dos anos 1950, Barroso (1995) afirma que preponderaram as influências da teoria geral da administração, e a partir de meados dos anos 1930 o movimento baseado nas escolas de Relações Humanas, e Comportamentalista.

As principais características desse primeiro período eram a incipiente fundamentação teórica, influenciada por uma literatura de senso comum, produzida com base nas experiências práticas de engenheiros e gerentes industriais, e a aplicação na educação das teorias da administração de Taylor. (BARROSO, 1995)

Quanto às teorias tayloristas, vale destacar sua influência na concepção de construção racional do currículo e na organização da escola como uma empresa baseada na eficiência. Seguindo os princípios tayloristas, propunha-se que o currículo fosse construído nos moldes da seleção e treino de funcionários para as empresas e indústrias, sempre objetivando maior eficiência e produtividade.

Esse período, de acordo com Zung (1984), teve como um de seus expoentes o pensamento de Bobbit, que em 1913 escreveu um artigo em que aplicava a teoria de Taylor à gestão educacional. Bobbit defendia, dentre outras teorias, que as tarefas de gestão/administração/supervisão não diferiam de forma significativa entre as organizações, independente de quais fossem suas atividades finalísticas.

Em meados dos anos 30, surge um movimento semelhante ao das “relações humanas” que teve curso no campo da administração, que guardava características tanto da Escola das Relações Humanas, quanto da

Comportamentalista, a saber a preocupação com a eficiência e a produtividade, e a divisão do trabalho, com funções definidas e conhecimentos específicos.

Outras duas teorias marcaram o final desse primeiro período, a “executiva”, que tratava da expansão da educação baseada na eficiência na gestão e na produtividade, e a “democrática” que introduziu a necessidade de participação da comunidade escolar no planejamento da organização.

Entretanto, como aponta Zung (1984), a democratização do processo decisório ocorre de forma parcial, visando ao aumento da eficácia

[...] quer pela satisfação gerada por uma pseudo-participação no poder, quer pela melhoria da qualidade das decisões pelas informações fornecidas pelo nível da execução. Não se discute o fato de que a responsabilidade última de decisão é do gerente, o que caracteriza a permanência da centralização [...] (ZUNG, 1984, p. 44)

Essa centralização e a separação entre funções (planejamento e execução, trabalho intelectual e manual), privilegiando a especificidade do conhecimento e da atuação dos gestores pode ainda ser vista no âmbito das instituições educacionais brasileiras, nos diversos níveis de ensino.

O segundo momento na evolução da gestão educacional, iniciado em meados dos anos 1950 e findo em meados dos anos 1970, ficou conhecido como *New Moviment*. Seu principal objetivo era a construção de um quadro teórico próprio para a gestão educacional, com a contribuição de outras ciências sociais aplicadas ao estudo das organizações e da administração em geral. (BARROSO, 2005)

A mudança de paradigma resultante do *New Moviment* trouxe novos olhares para a relação entre teoria e prática na administração. Essa nova interpretação apoiava-se fortemente nos estudos de Hebert Simon, que introduziram, em contraposição ao conceito do homem econômico e à teoria racional da escolha, até então predominantes nos estudos da administração, um conjunto de ideias que fundamentaram os princípios da racionalidade subjetiva e o conceito de homem administrativo.

[...] no processo de tomar decisões as pessoas calculam todas as opções disponíveis, as consequências delas decorrentes e escolhem a opção que maximiza as suas preferências. Ou seja, sempre

escolhem a opção que provê o maior ganho. (CARNEIRO, 2014, p. 22)

A partir do conceito de homem econômico, um perfeito representante da racionalidade objetiva, é possível extrair o princípio da teoria racional da escolha, em que

O homem administrativo se diferencia do homem econômico em dois aspectos principalmente: no que se refere às alternativas e na sua relação com o ambiente. Enquanto o homem econômico busca a melhor alternativa dentre todas que lhe são disponibilizadas, o homem administrativo procura por aquela que lhe seja satisfatória. O homem econômico observa e considera o ambiente em toda sua complexidade no processo decisório, e o homem administrativo, por sua vez, faz sua escolha a partir de um recorte da realidade que privilegia os aspectos mais relevantes à sua escolha. (SIMONSEN, 1994)

O modelo de homem administrativo inspirou o princípio da racionalidade subjetiva que

[...] lança novas perspectivas para a investigação acerca do comportamento de escolha. Em contraste à teoria racional clássica, que dá suporte ao conceito de homem econômico, a racionalidade subjetiva abre espaço para aspectos subjetivos envolvidos na tomada de decisão, como os valores e o nível de aspiração dos sujeitos, por exemplo. (CARNEIRO, 2014, p. 25)

Apesar das novas perspectivas que trouxe para a gestão educacional, em meados dos anos 1970 o *New Moviment* não tinha conseguido atender às expectativas do campo da educação, dando lugar ao terceiro grande momento da gestão educacional.

Esse terceiro momento, que persiste até os dias atuais, é inicialmente marcado pelo subjetivismo - cujas teorias são desenvolvidas a partir do sujeito e sua ação, consciência e verdade -, em contraposição ao positivismo do período anterior e por uma perspectiva moral na administração. Sua gênese deu-se em meio ao que foi considerado um “turbilhão intelectual”, justificando que nos dias atuais a gestão educacional apresente diversidade de teorias e procedimentos metodológicos. (BARROSO, 2005)

Um novo paradigma é adotado na análise das organizações a partir da ação do indivíduo. Esse protagonismo do indivíduo é refletido numa maior ênfase nos processos e não na estrutura organizacional.

No momento atual, a gestão educacional, e de forma similar a gestão universitária, deixou de ser uma área à qual eram simplesmente aplicadas as teorias de outros campos de estudos, a exemplo da administração, e passou a ser uma disciplina com produção de conteúdo próprio, para além das teorias buscadas em outras disciplinas. Não significando, entretanto, que as discussões acerca de suas teorias e mesmo acerca da educação enquanto campo de estudo tenham se encerrado.

### 3.2 Gestão da educação no Brasil

Iniciado como um fenômeno norte-americano, em meados do século XX, o estudo da gestão educacional ganhou progressivamente força nos países da Europa, especialmente nos anos 1980 e 1990. No mesmo período, esses estudos se intensificaram na América Latina. (SANDER, 2009)

Desse modo, podemos concluir que o estudo da gestão educacional é, de um modo geral, recente, e no caso dos países da América Latina, ainda mais recente. Sander (2009) sistematiza a história desse estudo em três momentos: de construção, de desconstrução e de reconstrução. No que é apoiado pelo pensamento de Barroso (2005) que descreve o terceiro e atual momento como de recomposição.

No Brasil, especificamente, a evolução do estudo sobre a gestão educacional acompanhou as transformações políticas do país. Entre os anos 1960 e 1970, no governo militar, prosperou no Brasil o modelo burocrático e desenvolvimentista de gestão educacional, em que as prioridades eram a economia, a produtividade e a eficiência, sendo relegadas ao segundo plano as necessidades humanas e os valores éticos. (SANDER, 2009)

A partir de meados da década de 1970, com o início dos processos de abertura democrática que culminaram na promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil aderiu às tendências mundiais no que diz respeito à reforma educacional. A partir desse momento, o Brasil

[...] veio, paulatinamente, incorporando diversas mudanças e transformações no que diz respeito ao campo educacional. Nesse

contexto, a referida constituição estabeleceu, em seu artigo 206, a gestão democrática como princípio para a educação pública. (CARNEIRO e NOVAES, 2010 p. 02)

O estabelecimento da gestão democrática como princípio para a educação pública, em todos os níveis de ensino, surge em contraposição às diretrizes que guiavam a administração pública e a gestão educacional até aquele momento, e que visavam manter o controle centralizado e estimular a uniformização de princípios e práticas.

Da mesma forma, o aumento da participação da comunidade acadêmica e da sociedade civil organizada no processo de reforma da educação brasileira, fruto do intenso momento político de abertura democrática no país, acaba culminando com a promulgação da nova LDB de 1996, que reforça a concepção de gestão democrática e descentralizada, ao estabelecer a participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como a participação da comunidade em conselhos escolares, como critério de referência. (CARNEIRO e NOVAES, 2010)

De forma breve, consideramos necessário discorrer sobre o conceito de descentralização nesse estudo, haja vista ser o modelo de gestão educacional democrática e descentralizada o atualmente adotado no Brasil.

Em artigo sobre a descentralização educacional de 2010, Novaes e Fialho apontam que quanto à conceituação do termo aplicado à gestão educacional pode-se

[...] caracterizar a descentralização a partir da transferência de poder e da distribuição de atribuições e responsabilidades, do nível central para os níveis intermediários e periféricos de uma estrutura de governo e organizacional. (NOVAES E FIALHO, 2010, p. 598)

Entretanto, os autores destacam em suas conclusões que

A descentralização não se processa de uma única maneira, uniformemente. Os processos de descentralização se desenvolvem em contextos organizacionais complexos e, por essa razão, passíveis de sofrer influências de múltiplos fatores. Desta forma, é importante considerar, na execução ou análise dos processos de descentralização, variáveis que podem ali estar implicadas; isto é, variáveis de natureza histórica, política, econômica, social, etc. (NOVAES E FIALHO, 2010, p. 599)

De onde podemos concluir que a descentralização na gestão educacional está diretamente relacionada ao processo de tomada de decisão, e que, a exemplo do quanto exposto na CF de 1988 e na LDB de 1996, implica na ampliação da participação da comunidade acadêmica nos processos que culminam na tomada de decisão.

Ainda, podemos deduzir ser necessário, a cada instituição educacional, estudar sua própria estrutura e organização política e administrativa a fim de determinar a melhor forma de realizar essa descentralização.

Sobre a consolidação de uma gestão democrática e descentralizada, Carneiro e Novaes (2010) destacam que no Brasil este processo tem ocorrido apoiado na ampliação da participação da comunidade acadêmica e de seu entorno no planejamento e em órgãos colegiados que podem influenciar os processos decisórios.

Ao mesmo tempo em que reforça os conceitos de gestão democrática e descentralizada na educação, a LDB de 1996 apresenta os princípios para a realização da avaliação educacional no Brasil. Em seu artigo 9º destaca a avaliação do sistema educacional brasileiro, das instituições de educação superior, e as atribuições da União nesse sentido:

- [...] VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
- VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
- IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (BRASIL, 1996)

O estabelecimento de princípios para a avaliação da educação na LDB reforça o aspecto de fiscalização dos investimentos a partir de procedimentos avaliativos, visando o controle dos resultados.

A CF de 1988 e a LDB de 1996 influenciaram a elaboração dos Planos e Programas de Governo que as sucederam, a exemplo do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, que, como dito em capítulo anterior, introduziu a necessidade de institucionalizar um sistema de avaliação interna e externa,

capaz de promover a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica das Instituições de Ensino Superior (IES). (DIAS SOBRINHO, 2008)

É certo que a ênfase nos processos avaliativos da educação tem grande influência da prática da gestão educacional à medida em que, via de regra, a gestão precisa se adequar ao atendimento das normas e diretrizes advindas desses processos, e os resultados da avaliação têm grande impacto, por exemplo, no financiamento das instituições públicas e na formulação de políticas públicas voltadas para a educação.

Sobre a influência da avaliação na gestão educacional, Sander (2002) destaca que a eficiência medida pelos processos avaliativos não deve ser abandonada enquanto critério de desempenho, todavia deve ser considerada sob a perspectiva dos objetivos pedagógicos e políticos. Para o autor, o caráter da avaliação é que determinará seu papel na promoção da qualidade educacional, bem como seus impactos na prática da gestão.

Vale destacar que a Lei do Sinaes, de 2004, que regulamenta a avaliação da educação superior, novamente reforça o princípio da gestão democrática e descentralizada, ao estabelecer a exigência de ampla participação dos diversos segmentos da comunidade acadêmica na elaboração de seu principal documento de planejamento, o PDI.

Em paralelo às mudanças políticas, à discussão teórica da gestão educacional, e à elaboração e promulgação de Leis e Planos voltados à reforma educacional, existia a preocupação de resgate da figura do gestor educacional, com um novo perfil que desse conta das demandas apresentadas pelo contexto sociopolítico.

Sobre isso, Sander (2002) destaca a carência de formação continuada e permanente de educadores para atuarem como gestores educacionais, especialmente nos países da América Latina que parecem não atribuir à educação a devida prioridade política e econômica.

Carneiro e Novaes (2010) apontam a mesma necessidade de formação no que se refere aos membros dos órgãos colegiados e conselhos, que apesar de desempenharem importante papel no modelo de gestão descentralizada, muitas vezes não têm o conhecimento necessário para desempenharem suas funções, de forma a colaborarem nos processos decisórios das instituições que representam.

Vimos até aqui como se deu a evolução da gestão educacional no mundo e no Brasil, que culminaram em um conceito de gestão democrática e descentralizada para a educação brasileira, e discorreremos brevemente sobre a avaliação da educação e sua influência na gestão educacional contemporânea. A seguir, trataremos do processo decisório no âmbito da gestão universitária.

### 3.3 Processo decisório na gestão universitária

O tamanho, a estrutura organizacional, a diversidades de áreas de atuação e de atores envolvidos, dentre outros fatores, fazem da universidade uma organização complexa. Ao considerarmos uma universidade pública, essa complexidade destaca-se na relação dicotômica entre autonomia universitária e as políticas, programas e planos de governo para a educação superior. No estudo do processo decisório no âmbito universitário, diversos modelos são apresentados.

Um desses modelos é o burocrático, que na visão dos autores (HARDY E FACHIN, 2000) supre a necessidade de estruturação administrativa resultante do acelerado crescimento e expansão das universidades entre os anos de 1950 e 1960. O modelo burocrático apresenta tanto características burocráticas quanto profissionais, as subunidades, ou departamentos, são autônomos e ligam-se de forma pouco estruturada entre si e à administração central, numa forma descentralizada de burocracia.

Esse modelo apresenta duas contradições interessantes e que poderiam explicar certa dificuldade na execução de programas e planos institucionais. A primeira diz respeito à oposição entre a rigidez e a disciplina da burocracia e a

inovação e flexibilidade características da academia. A segunda contradição situa-se no campo do poder, em que se tem de um lado o poder baseado na posição ocupada pelo sujeito e de outro lado o poder que se relaciona ao conhecimento e à especialização. Essas duas contradições tendem a estabelecer pontos de tensão entre a organização administrativa e a produção acadêmica e a dificultar o consenso no que se refere à construção, e consequente execução, de Programas e Planos.

Um segundo modelo é o da colegialidade, baseado em consenso, que, de acordo com Carneiro (2014), sugere que a universidade deveria se organizar de forma participativa, com atuação de todos os seus membros na gestão. Entretanto, o autor destaca que a colegialidade “se apresenta mais como uma característica da atuação em universidades do que um modelo organizacional” (CARNEIRO, 2014, p. 46).

A ideia de que a colegialidade não se configura de fato em modelo organizacional está presente também nos estudos de Hardy e Fachin (2000), que afirmam que ela tem pouco a dizer sobre o processo decisório no âmbito da Universidade, sendo tanto mais “uma abordagem de pesquisa que pode somete medir o grau de descentralização; quer os atores utilizem sua influência de forma política, “colegial” ou burocrática” (HARDY E FACHIN, 2000, P. 25).

No modelo político é defendida a ideia de que a tomada de decisão relaciona-se fortemente tanto ao processo de apropriação do poder pelos atores dentro da academia, quanto às formas de uso e influência desse poder dentro da estrutura universitária. Sobre esse tema, Hardy e Fachin (2000) destacam o trabalho de Baldrige (1971) e Slanick e Pfeffer (1974), concluindo que apesar dos estudos sobre poder e política contemplarem os aspectos processuais e estruturais, nenhuma corrente de pesquisa havia, até aquele momento, feito a associação dos dois aspectos.

Por fim, no modelo da anarquia organizada, também conhecido como *garbage can* ou “lata de lixo”, destaca-se a ambiguidade de objetivos e procedimentos. Inicialmente desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), esse modelo apresenta um *modus operandi* em que a tomada de decisão não se dá de

forma intencional, conforme depreende-se do estudo de Hardy e Fachin (2000), quando afirma-se que

Problemas existem todo o tempo e não são necessariamente resolvidos por processos de escolha. As soluções desenvolvidas são respostas que buscam ativamente perguntas para serem respondidas. As oportunidades de escolha ocorrem quando se espera que a organização tome uma decisão, e tais decisões são frequentemente feitas por inadvertência ou fuga. (HARDY e FACHIN, 2000, p. 27)

É fato que no intrincado emaranhado de políticas, visões, planos, proposições e vontades, a gestão universitária precisa encontrar espaços para construção de consensos que permitam a consecução de suas metas institucionais, ao mesmo tempo em que não se pode ignorar a influência das diversas forças políticas que atuam sobre a tomada de decisão na Universidade e sua estrutura organizacional.

Os espaços de consenso são, via de regra, constituídos em fóruns, reuniões de colegiado, reuniões dos conselhos superiores, consultas à comunidade acadêmica e, ao menos em teoria, os resultados e produtos desses espaços de discussão serviriam de subsídio à elaboração das políticas e planos de ação da universidade.

Entretanto, a disputa pelo poder, nos diversos segmentos da comunidade acadêmica e entre eles, bem como nos diversos níveis da estrutura organizacional universitária, determinam a ação ou a inação no que se refere à execução dessas políticas e planos.

E nesse ponto, é necessário refletir sobre o papel do planejamento em uma organização tão complexa quanto a universidade, sendo razoável supor que quanto maior a complexidade da organização, e a diversidade de áreas de atuação e de atores protagonistas, mais relevantes se tornam os processos de planejamento, monitoramento e avaliação, que darão suporte e *feedback* sobre a execução de suas ações institucionais.

### 3.4 Planejamento na educação

A Segunda Guerra Mundial, de acordo com Coombs (1970) serve como marco para os sistemas educacionais em todo o mundo. Antes disso, os sistemas educacionais eram menos complexos, menores e sofriam mudanças num ritmo mais lento, não havendo tanta necessidade de planejamento. Com o final da Guerra, a educação passou a experimentar mudanças rápidas e drásticas em todo o mundo. Os sistemas educacionais tornaram-se mais complexos, aumentando a necessidade de planejamento específico. (COOMBS, 1970)

A partir de meados dos anos 1960, acompanhando as transformações nas teorias aplicadas à gestão educacional, houve considerável aumento no interesse pelo estudo do planejamento educacional por parte de estudiosos de diversos campos do conhecimento.

No Brasil, o planejamento educacional enquanto instrumento para o desenvolvimento da educação, inclusive no nível superior, ganha força nesse período, sobretudo após a Reforma Universitária de 1968. Os critérios adotados para medir o desempenho do ensino, em seus diversos níveis, eram os mesmos usados na abordagem mercadológica da gestão educacional, eficiência e produtividade. (ZAINKO, 2000)

Por volta de 1970 o planejamento educacional fazia parte da agenda internacional para a educação, e diversos documentos foram escritos e publicados por organismos internacionais, dirigidos, principalmente, aos gestores na área de educação dos países em desenvolvimento, ou àqueles que iriam treinar esses gestores para elaboração e execução do planejamento educacional.

Alguns destes documentos estabeleceram princípios e concepções de planejamento educacional, influentes até os dias atuais. Um bom exemplo é o documento, publicado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) na década de 1970 sob o título *What is educational planning?* Seu autor, Coombs (1970), à época Diretor do Instituto Internacional de Planejamento Educacional da Unesco, afirma que, apesar de possuir princípios, conceitos e lógica que podem ser aplicados de forma

universal, o planejamento educacional não é uma fórmula rígida e imutável que deva ser imposta de maneira uniforme nas diversas situações.

Ao longo do documento, Coombs (1970) destaca que o planejamento educacional não serve apenas à expansão quantitativa da educação. Na verdade, sua principal preocupação deve ser com a mudança, num processo contínuo que busca subsidiar decisões e ações futuras da instituição, apontando não apenas o caminho a ser percorrido, mas também os meios para fazê-lo.

De onde se deduz que os Planos, dentro do planejamento educacional, precisam trazer em seu conteúdo os meios que garantam sua execução. Incluídos aqui os aspectos financeiros e orçamentários, bem como de gestão dos recursos humanos.

Coombs (1970) destaca ainda que, além de demonstrar a sua própria sustentabilidade, espera-se que o planejamento educacional inclua em seus planos, uma avaliação periódica de suas próprias metas, visando demonstrar seu alcance e impacto na comunidade acadêmica.

Os objetivos do planejamento educacional mudaram com o contexto sociopolítico dos anos 1970, e era necessário atender não apenas à pretendida universalização da educação do pós-guerra, mas subsidiar a elaboração de estratégias de transformação e adaptação. Isso exigiu a construção de novos conceitos de planejamento e de novos instrumentos para sua execução.

Coombs (1970) registra que a necessidade de expansão da educação muitas vezes esbarrava no incipiente conhecimento científico sobre o assunto, bem como na falta de especialistas que pudessem formar os gestores em planejamento educacional. Entretanto, a expansão ocorreu sem esses elementos de apoio e subsídio, e os problemas começaram a aparecer no final dos anos 1960, quando uma crise na educação atingiu quase todos os países em desenvolvimento. (COOMBS, 1970)

Com o estudo dessa crise, foram identificados alguns dos problemas que a ocasionaram, e a partir deles, o desenvolvimento de conceitos e metodologias

específicas, a intenção de evitá-los ou neutralizá-los. Os principais problemas identificados foram: expansão sem coordenação entre os diversos níveis de ensino; demanda maior do que a capacidade de absorção do sistema educacional; custos que crescem mais rápido do que os recursos; gestores educacionais despreparados; capacidade limitada da indústria da construção que não atendia à demanda por novos prédios escolares; mercado de trabalho saturado; oferta equivocada do tipo de educação, que não correspondia à realidade de oferta de trabalho do estudante. (COOMBS, 1970)

Para dar cumprimento ao desenvolvimento desses conceitos e metodologias, economistas e educadores, nos anos 1960, consideraram três abordagens principalmente: a da demanda social; a da mão-de-obra; e a da taxa de retorno. Entretanto, a conclusão a que chegaram foi que nenhuma das três individualmente daria conta de fundamentar os novos conceitos necessários ao planejamento educacional. O consenso entre os estudiosos da época era de que seria necessária a combinação das três abordagens, além do preenchimento das prováveis lacunas causadas pelo fato de que as três abordagens concebem o sistema educacional como algo que não precisasse de mudanças. (COOMBS, 1970)

No Brasil, podemos observar, entre os anos 1950 e 1960, o uso da abordagem da mão-de-obra, quando se buscava no país o rápido crescimento industrial e econômico. O aumento dos ganhos e da produtividade no mercado de trabalho era garantido por uma educação superior que priorizava a formação específica para esse fim. (ZAINKO, 2000)

Além dos conceitos e metodologias, havia a preocupação em descobrir e desenvolver novas técnicas e instrumentos que pudessem ser usados no planejamento educacional. São exemplos de técnicas que foram desenvolvidas ou aprimoradas nesse período os métodos estatísticos para realizar projeções, e meios mais confiáveis para estimar custos e requisitos financeiros. Até o final dos anos 1970, entretanto, essas técnicas e instrumentos ainda precisavam ser refinados e aprimorados para que fossem aplicados.

Coombs (1970) destaca que para o planejamento educacional ser executado a contento nos sistemas de educação, seria necessário treinar um número muito maior de pessoas em planejamento educacional, e sensibilizar outro tanto dentre aqueles que participam do processo de planejamento. Além disso, e muito importante, o autor aponta para o esforço que deverá ser feito por todos os sistemas de educação no sentido de melhorar o fluxo de informações que alimenta o processo de planejamento.

Sobre a ideia de que era necessário “treinar” um grande número de pessoas nas metodologias e técnicas do planejamento educacional, Zainko (2000) destaca o grande número de consultores internacionais que desembarcaram no Brasil a partir de meados dos anos 1970, vistos como mestres de uma nova ordem.

Essa nova ordem, entretanto, parecia preservar o antigo caráter tecnocrático e centralizador tanto do planejamento quanto da gestão educacional.

As universidades brasileiras não ficaram imunes a esse clima. O antigo e firme impulso de modernização se articulou com a ideologia tecnocrática do planejamento na busca de mudanças que permitissem controlar as “irracionalidades”, como eram definidas as movimentações políticas de professores e estudantes, assim como os “desvios” curriculares. (ZAINKO, 2000, p. 134)

Assim como aconteceu com a evolução da gestão educacional, apenas com os primeiros indícios de abertura política no país, o planejamento avançou em direção à descentralização. De acordo com Zainko (2000), a aprovação do III Plano Setorial de Educação (PSEC), para o período de 1980-1985, introduziu o conceito de planejamento participativo, que apontava para uma gestão educacional democrática e participativa.

Em resposta à necessidade de descobrir soluções para os graves problemas que a recém-nascida Nova República enfrentava, o Governo Sarney lançou o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. No que se refere à educação superior, o Plano confirmava a gestão democrática como modelo a ser seguido, e propunha o Programa Nova Universidade. (ZAINKO, 2000)

O Programa Nova Universidade buscava estabelecer padrões mais elevados de desempenho acadêmico, estimulando a produção científica e tecnológica. Para tanto, estabelecia a ampliação do apoio à pós-graduação e à pesquisa, sobretudo na área da educação. O programa destacava também a necessidade de fortalecer o trabalho colaborativo entre as universidades e as instituições de educação básica e ensino médio, a fim de possibilitar a melhoria na qualidade de educação oferecida nos níveis básico e médio. (ZAINKO, 2000)

A partir de 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, tem início uma série de medidas que culminam com a proposição de novas formas de gestão e planejamento para a educação superior. E é nesse período que “o planejamento estratégico de roupagem ‘nova’ chega à educação, especialmente à universidade, tentando conjugar aspectos técnicos, políticos e de participação comunitária.” (ZAINKO, 2000, p. 136)

Vale destacar que na década de 1990, a Reforma do Estado redefiniu funções do Estado e das instituições públicas, e a educação foi categorizada, atendendo aos interesses internacionais, sobretudo na exploração comercial da educação superior, como serviço ou bem público não exclusivo do Estado. Nesse contexto, a universidade, que assumia a identidade de instituição social, em que prosperavam as ideias de formação, reflexão, criação e crítica, e que era produtora e disseminadora de conhecimento, passou à condição de organização social em que são preponderantes as ideias de gestão, planejamento, controle e êxito, assumindo, dessa forma, o papel de prática social para o alcance de um objetivo particular. (CHAUÍ, 1999)

Até aqui, vimos que a universidade contemporânea enfrenta o desafio de repensar-se, ao mesmo tempo em que é instada a provar a qualidade e eficiência dos serviços que oferta à sociedade, e a prestar contas dos recursos públicos que lhe são destinados.

Na tentativa de responder a esses questionamentos, na esfera administrativa, as universidades têm recorrido a técnicas de gestão administrativa, dentre as quais se destaca o planejamento estratégico.

### 3.5 Planejamento estratégico universitário

A universidade é uma instituição complexa, com características específicas, que exige uma gestão organizacional que atenda a essas especificidades. O primeiro passo para uma gestão universitária bem sucedida é, de acordo com Tamayo (2014), o planejamento, que se concretiza por meio da elaboração de um plano estratégico.

A tarefa de gerir a universidade a partir da implementação de um plano estratégico e de outros planos, será tão mais fácil e com maior possibilidade de êxito, quanto mais coerentes e consistentes forem os planos.

Tamayo (2014) destaca três pontos críticos na relação entre planos e gestão universitária, que podem resultar no fracasso da gestão, sendo eles: i) não conseguir estabelecer corretamente a missão, visão, valores e objetivos; ii) formular estratégias incompletas e descoladas dos objetivos institucionais; e, iii) não gerir a implementação do plano.

Sobre os processos de planejamento, Tamayo (2014) destaca ainda que é comum que revisões e redirecionamentos sejam necessários a partir de mudanças causadas pelas relações de interdependência internas e externas, pela interação com agentes autônomos e pelo contexto externo. No que diz respeito às duas últimas, a gestão universitária tem pouca ou nenhuma influência. Quanto às relações de interdependência internas e externas, há que se destacar:

- I. A diversidade de atores e interesses que constituem uma universidade;
- II. A autonomia dos departamentos;
- III. O caráter colegiado do processo decisório no âmbito das universidades;
- IV. A cultura organizacional;
- V. A formulação e implementação de políticas públicas para a educação superior.

Sobre essa perspectiva, Cecílio (2001) destaca que a universidade “é um espaço de múltiplos governos”, em que o gabinete do reitor é espaço de governo hierarquicamente superior.

Uma consequência da diversidade de atores atuantes na formulação de políticas internas da universidade é a dificuldade de construir um único diagnóstico da realidade da instituição para subsidiar a elaboração de um planejamento estratégico, vez que cada grupo fará recortes da realidade baseados em suas experiências e naquilo que acreditam ter mais relevância para a instituição. (CECÍLIO, 2001)

Por outro lado, as disputas por espaço e poder e a dispersão no controle de recursos essenciais à elaboração e implementação de planejamento estratégico, são componentes da cultura organizacional universitária, em que

[...] a formulação de “políticas” é feita, de fato, nos vários níveis da organização, sem que se possa considerar que haja uma hierarquia ou um “ponto denso” formulador de políticas. A universidade é um espaço de múltiplos governos que não se consolidam ou se “submetem” ao Governo da Reitoria. (CECÍLIO, 2001, p.5)

Nas universidades brasileiras, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), para o período de cinco anos, é uma exigência do MEC nos processos de regulação e avaliação da educação superior. É, portanto, um plano estratégico de médio prazo, cuja elaboração é demandada e coordenada pela instância superior universitária.

Também é exigência do MEC que o PDI seja elaborado com ampla participação da comunidade acadêmica. Sobre a elaboração participativa de um plano estratégico, Tamayo (2014) ressalta que as decisões acerca do estabelecimento da missão, visão e objetivos da instituição são de caráter político e subjetivo, cabendo, portanto, a participação da comunidade acadêmica. Por outro lado, o autor destaca que as decisões quanto às estratégias e táticas são técnicas, requerendo conhecimento específico e especializado, o que, de acordo com o autor, seria motivo suficiente e urgente para a relativização da exigência de elaboração participativa do planejamento estratégico no âmbito da universidade.

Ainda sobre o planejamento estratégico no âmbito universitário, Zainko (2000) destaca a dificuldade dos dirigentes em contornar a constante crise financeira que as universidades públicas têm enfrentado, e a tendência da gestão a recorrer a procedimentos técnicos para sua solução. A autora aponta, ainda,

para a necessidade de que a universidade repense sua missão, empreendendo, além da produção de serviços, a discussão acerca dos novos rumos alternativos em resposta a uma nova realidade socioeconômica.

Dentro desse contexto de dificuldades e escassez, em que o volume quase total dos recursos financeiros das universidades públicas tem como fonte o Governo Federal ou, no caso das universidades estaduais, o Governo Estadual, em cotas fixas e pré-determinadas, a gestão universitária se depara com a difícil tarefa de estabelecer prioridades e metas que atendam a modelos pré-estabelecidos de planejamento e que, muitas vezes, não refletem a realidade dessas universidades.

### 3.6 Plano de Desenvolvimento Institucional: plano estratégico universitário

Consideremos o conceito de planejamento estratégico comumente utilizado da teoria geral da administração que o define como uma metodologia gerencial, pertinente à totalidade de uma organização, que estabelece a direção a ser seguida, considerando seu “âmbito de atuação, macropolíticas, políticas funcionais, filosofia de atuação, macroestratégia, estratégias funcionais, macroobjetivos, objetivos funcionais.” (ALDAY, 2000, p. 11)

Ao compararmos as diretrizes e normas para a elaboração do PDI, estabelecidas em legislação, com o conceito apresentado acima, entendemos que as semelhanças superam as diferenças. E que o PDI é, ou poderia ser, sem dúvida, um instrumento estratégico de planejamento.

O conteúdo mínimo do PDI, estabelecido pelo Decreto Federal nº 5.773 de 2006, contempla as áreas finalísticas e meio das IES, bem como todos os segmentos da comunidade acadêmica, além da sustentabilidade financeira da instituição, e da indicação dos meios pelos quais suas metas serão implementadas.

Em 2007, o MEC, por meio do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (SAPIEnS/MEC) publicou documento intitulado Instruções para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional, que

apresentou pressupostos básicos, orientação geral e os eixos temáticos essenciais do PDI.

O texto do referido documento reforça o caráter estratégico do PDI, quando em sua orientação geral, o descreve como

[...] documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver. (BRASIL, 2007)

Em seguida, no mesmo documento, são detalhados os dez eixos temáticos essenciais, a saber: i) Perfil institucional; ii) Projeto Pedagógico Institucional – PPI; iii) Cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e dos cursos (presencial e a distância); iv) Perfil do corpo docente; v) Organização administrativa da IES; vi) Políticas de atendimento aos discentes; vii) Infraestrutura; viii) Avaliação e acompanhamento do desenvolvimento institucional; ix) Aspectos financeiros e orçamentários; e x) Anexos, em que são apresentados o projeto pedagógico do (s) curso (s) solicitado (s) para o primeiro ano de vigência do PDI.

Cada um dos eixos temáticos propostos pelo MEC é subdividido em itens de detalhamento, e o conjunto dessas informações resulta em minucioso diagnóstico da IES. Ao mesmo tempo, configura-se em plano para o desenvolvimento de suas atividades finalísticas, a ser executado em período de cinco anos, considerando para tanto as medidas necessárias ao suporte desse desenvolvimento nas áreas de infraestrutura, gestão de pessoas, assistência estudantil e no planejamento orçamentário.

Em estudo sobre o processo decisório no âmbito da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), *locus* dessa pesquisa, Pimenta (2007) posiciona o PDI enquanto instrumento essencial à gestão universitária, posto ser documento que norteia as ações da Universidade nas suas diversas áreas de atuação.

No mesmo trabalho, a autora destaca que alguns autores ao admitirem ser o

[...] Plano Estratégico da instituição universitária considerado em equivalência ao PDI, recomendam que a instituição observe algumas diretrizes, tendo em vista que em uma sociedade competitiva e sob o

efeito da globalização, planejar é requisito fundamental [...] (PIMENTA, 2007, p. 46)

Sendo assim, a construção de tão importante documento não deveria se apoiar apenas no quanto estabelecido pela legislação. A cada IES cabe o desafio de, cumprindo as determinações legais, construir o seu PDI fundamentado em uma análise crítica da própria instituição e do contexto político, social e econômico em que se insere.

Enquanto instrumento de planejamento estratégico, espera-se que o PDI ofereça uma perspectiva de futuro, fundamentada em análise criteriosa das potencialidades e desafios da IES e da realidade da educação superior no Brasil, que, como dito por Pimenta (2007), subsidie a escolha e execução das ações necessárias ao enfrentamento das dificuldades e desenvolvimento da instituição.

Destaque-se que a elaboração do referido Plano por si só não garante a sua validade, posto que

O tempo e o esforço despendido em planejamento, são válidos caso o plano ou projeto delineado seja implementado, isto é, que as ideias desenvolvidas e as decisões tomadas sejam postas em ação. É, portanto, inócuo, o planejamento e o bom plano ou projeto que não venham a resultar em uma mudança e melhor desempenho. Um plano ou projeto constitui, portanto, um compromisso de ação, com percepções claras e específicas sobre o que será feito, como, quando, por quem, para quem e com que objetivos. (LÜCK, 2009, p. 34)

Sobre o PDI, Segenreich (2005) aponta que “à medida em que resulta de uma construção coletiva, impõe-se, naturalmente, como o fio condutor para qualquer processo de avaliação, interna ou externa.” Entretanto, a autora ressalta que, da mesma forma, “ele pode vir a se constituir em um fardo incômodo para essas instituições se não for, também, objeto de avaliação.” (SEGENREICH, 2005)

No mesmo sentido, Lück (2009) destaca a natureza flexível do planejamento, frente à necessidade de adaptações diante de situações inesperadas ou mudanças no contexto educacional, seja de ordem social, política ou econômica. Sendo que a implementação dessas eventuais adaptações dá-se a

partir do monitoramento e avaliação, que, preferencialmente, devem ser previstos no próprio plano.

Assim, compreendemos que a avaliação de qualquer plano é realizada pela comparação entre um modelo ideal, no caso o próprio plano, e a observação da realidade desse objeto, que se faz por meio do monitoramento de sua execução.

### 3.7 Monitoramento de programas e planos

Assim como ocorreu com o planejamento, a avaliação ganhou destaque no cenário governamental a partir do final da 2ª Grande Guerra, com a necessidade de reconstrução dos Estados e a adoção de políticas de bem-estar social, que demandavam a análise de custos para as intervenções que seriam implementadas.

Nesse contexto, a administração pública deixa de priorizar os processos e passa a concentrar esforços nos resultados, e tanto o monitoramento quanto a avaliação assumem caráter estratégico para a gestão pública, na medida em que favorecem a análise das ações governamentais, considerando a sua eficácia e eficiência, mas também a sua efetividade. (RUA, 2014)

No Brasil, Rua (2014) destaca que

[...] os estudos acadêmicos e as práticas de monitoramento e avaliação ganharam um significativo impulso a partir da década de 1990, com a implementação dos denominados “modelos de gestão orientados para resultados”. (RUA, 2014)

Entretanto, como aponta Januzzi (2011) em estudo sobre a avaliação de programas sociais no Brasil, apesar do impulso a partir dos anos 1990, a aplicação das pesquisas avaliativas e dos processos de monitoramento ainda enfrentam muitos desafios, em parte devido ao

[...] estágio ainda incipiente do conhecimento do campo aplicado de monitoramento e avaliação de programas no Brasil, seja na estrutura pública, seja nas universidades e nos centros de pesquisa. Enquanto nos Estados Unidos e em países europeus desenvolvidos, a cultura de avaliação de programas já se encontra em estágio maduro, depois de mais de três ou quatro décadas de desenvolvimento, com marcos

conceituais abrangentes e testados, profissionais com formação multidisciplinar e instituições especializadas, no Brasil a institucionalização do campo é bem mais recente. (JANUZZI, 2011, p. 257)

No que se refere à educação brasileira, Lück (2009) chama atenção para a incipiente bibliografia sobre monitoramento e avaliação, destacando que esse é um forte indicador de como essa dimensão da gestão educacional é desconsiderada, e os impactos negativos desse fato na educação. Pois se não monitoro e avalio as ações, planos, programas e políticas públicas voltadas à educação, e se não penso sobre essas dimensões de forma sistematizada e capaz de produzir conhecimento específico e bibliografia específica, como aperfeiçoar o processo de planejamento? Ainda que a autora trate da gestão escolar ao fazer suas considerações acerca do monitoramento, constatamos ao longo dessa pesquisa que o mesmo se aplica à Educação Superior.

Ao buscar referências para a construção desse estudo, nos deparamos com essa escassez de literatura específica sobre monitoramento de programas e planos educacionais. Na tentativa de minimizar os efeitos dessa ausência, buscamos colher conceitos que se aproximassem às especificidades da educação.

Consideramos que qualquer definição de monitoramento deveria, ao menos no Brasil em que seu estudo ainda é muito recente, iniciar com o destaque de que ele não deve ser confundido com o acompanhamento ou a avaliação.

Uma definição bastante elucidativa compreende o monitoramento como o exame contínuo de insumos, atividades, processos, produtos, efeitos e impactos das ações realizadas, com a finalidade de otimizar a sua gestão. (RUA, 2014)

A definição supracitada, embora esclareça como se dá o processo de monitoramento, pode ser complementada com uma visão mais ampla de seu papel na gestão.

Nesse sentido, Lück (2009) define o monitoramento enquanto

[...] uma atividade inerente à gestão e realizada de forma contínua, sistemática e regular, visando determinar em que medida a implementação do plano ou projeto está sendo feita de acordo com o

planejado e com as melhores possibilidades para a realização dos objetivos propostos. (LÜCK, 2009, p. 45)

De modo complementar, sugere-se que o monitoramento

[...] consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. (VAITSMAN, RODRIGUES E PAES-SOUZA, 2006 apud PARENTE, PEREZ E MATTOS, 2011, p. 24)

A partir dessas definições é possível entender que o monitoramento tem como objetivo principal a produção de informações tempestivas sobre o processo de implementação de programas e planos, que possam subsidiar o processo decisório dos gestores, e eventuais correções de rumo, sempre que necessário.

O monitoramento permite ainda determinar se os resultados esperados estão sendo alcançados, e se esse alcance se dá por meio do uso sensato de recursos e tempo das instituições e/ou organizações. A partir da análise e avaliação dos dados produzidos pelo monitoramento, a gestão pode realizar o redesenho do programa ou plano.

Para ilustrar de forma sintética as principais diferenças e semelhanças entre os processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação, apresentamos os quadros a seguir, elaborados por Hellman (2016), constantes no módulo referente a Monitoramento, do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, ofertado aos servidores do Estado da Bahia entre os anos de 2016 e 2017.

**Quadro 1 - Diferenças entre monitoramento e acompanhamento**

<b>ACOMPANHAMENTO</b>	<b>MONITORAMENTO</b>
Não é um processo interativo	É uma ferramenta de gestão interativa e proativa
As informações são superficiais e nem sempre são analisadas	Utiliza informações com a profundidade necessária e os dados são sempre analisados
Os resultados raramente são compartilhados e são pouco utilizados	Divulga as descobertas feitas e fornece insumos qualificados para o planejamento
É realizado de forma mecânica, para cumprir exigências	Os resultados são utilizados para o aperfeiçoamento do trabalho de equipe e para a tomada de decisões

*Continua*

Conclusão do quadro 1

<b>ACOMPANHAMENTO</b>	<b>MONITORAMENTO</b>
Visto como controle, fiscalização	Gera aprendizagem organizacional

Fonte: Hellman (2016, p.10)

**Quadro 2 – Diferenças e semelhanças entre monitoramento e avaliação**

<b>DIMENSÃO</b>	<b>MONITORAMENTO</b>	<b>AValiação</b>
Frequência	Regular	Episódico
Ação principal	Acompanhamento, vigilância	Apreciação, julgamento
Propósito principal	Melhorar eficiência; ajustar plano de trabalho	Melhorar efetividade, impacto e programação Futura
Foco	Insumos, produtos, processos, efeitos, plano de trabalho	Efetividade, relevância, impacto, custo-efetividade
Fontes de informação	Sistemas regulares, sítios, observação, relatórios progresso, apreciações	As mesmas, mais estudos e pesquisas científicas
Realizadas por	Gerentes e coordenadores de programas, comunidade (beneficiários), supervisores, Financiadores	Gerentes e coordenadores de programas, comunidade (beneficiários), supervisores, financiadores, avaliadores externos
Informa a	Gerentes e coordenadores de programas, técnicos e comunidade (beneficiários), supervisores, financiadores	Gerentes e coordenadores de programas, técnicos e comunidade (beneficiários), supervisores, financiadores, tomadores de decisão

Fonte: Hellman (2016, p. 15)

Compreendemos, assim, que o monitoramento representa um papel específico para a gestão, que o distingue das atividades de acompanhamento e avaliação. O monitoramento, sob essa perspectiva, tem caráter regular e não pontual, é focado no alcance de objetivos e resultados e se propõe como uma ferramenta cotidiana para gestores analisarem o desenvolvimento de atividades e agirem de forma corretiva.

Sobre isso, Coombs (1970), ao tratar do Planejamento Educacional, destaca a necessidade de que os planos incluam em seu conteúdo uma avaliação periódica de suas próprias metas, visando demonstrar seu alcance e impacto na comunidade acadêmica.

Quanto ao papel do monitoramento no processo decisório no âmbito da gestão de políticas públicas, Rua (2014) afirma que o monitoramento sempre precisa ter essa aplicação, motivo pelo qual deve explicitar as formas pelas quais a gestão pública se apropriará dos seus achados. A autora destaca, ainda, o papel que o monitoramento desempenha no aprendizado organizacional, pelo

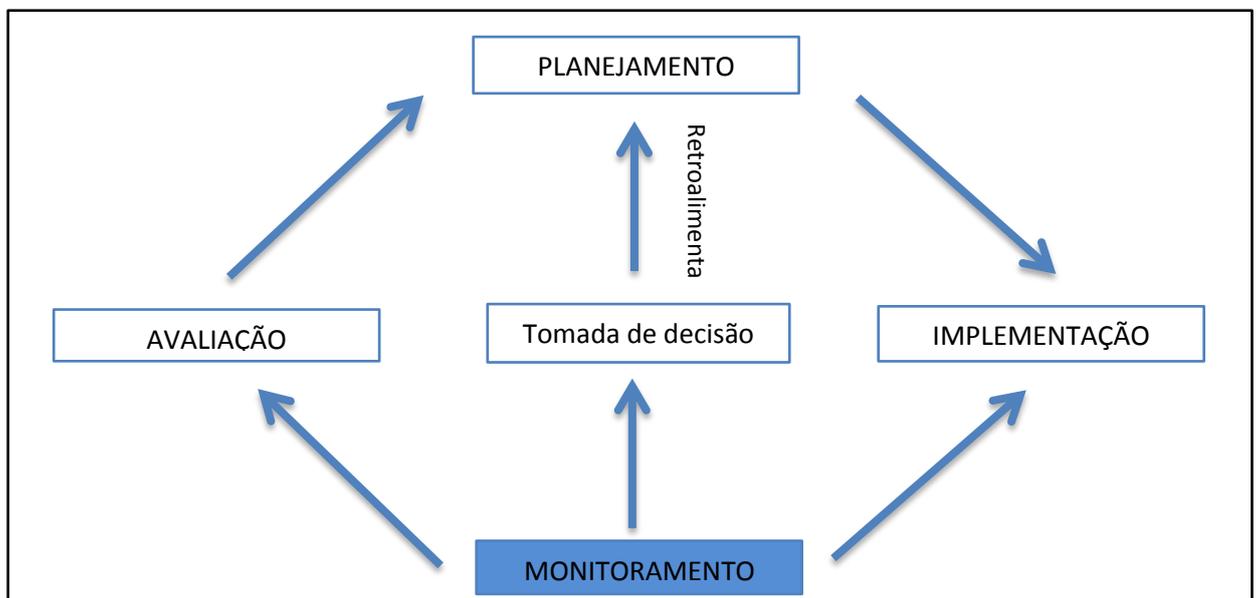
volume e qualidade das informações que produz acerca das ações da organização.

Sobre esse aprendizado, Parente e Azevedo (2011) apontam para a função formativa do monitoramento, à medida em que possibilita a discussão e reflexão, no âmbito da gestão e com todos os envolvidos, acerca do programa ou plano monitorado, e dessa forma da própria organização ou instituição.

Nesse sentido, o monitoramento ganha força como uma etapa fundamental do ciclo do planejamento, porquanto produz tempestivamente documentação e informação acerca da implementação e resultados das ações planejadas, e possibilita a criação de espaços de discussão e reflexão no âmbito das organizações e instituições.

Da mesma forma, o monitoramento é atividade essencial à realização da avaliação, pois ao verificar a eficiência das ações planejadas e implementadas, possibilita a verificação da eficácia do programa ou plano, que é o objeto da avaliação. (LÜCK, 2009, p. 47)

**Figura 1 - Ciclo de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação**



Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

O monitoramento tanto pode acompanhar a implementação do plano quanto ser realizado *a posteriori*. Em cada uma dessas situações ele apresentará

objetivos e resultados diferentes. Nos dois casos, entretanto, o monitoramento pressupõe a existência de um plano de ação a ser implementado.

De fato, os elementos do monitoramento devem constar no plano em si. O que significa que quanto mais bem elaborado esse plano do ponto de vista da apresentação clara e específica de objetivos e metas, mais produtivos para a gestão serão os resultados do monitoramento. (LÜCK, 2009)

Quando o monitoramento é realizado na implementação do plano, ele assume, de acordo com Lück (2009), um caráter de supervisão e coordenação, verificando o desempenho geral do plano e a eficiência na aplicação de recursos e estratégias, podendo apontar formas de aperfeiçoar esse desempenho e qualificar a aplicação de recursos e estratégias.

Em outro sentido, quando realizado após a implementação do plano, ou seja a *posteriori*, essa atividade subsidia a prestação de contas do quanto planejado, bem como a elaboração de instrumentos de coleta de dados e o redesenho do plano visando novas intervenções.

Rua (2014) apresenta outra categoria para realização do monitoramento: por meio de avaliações pontuais, em separado ou específicas, quando é “realizado mediante autoavaliação, pela própria equipe responsável pelo processo, ou por unidade de controle interno, ou ainda por auditoria interna ou externa, incluídas as controladorias”. (RUA, 2014, p. 12)

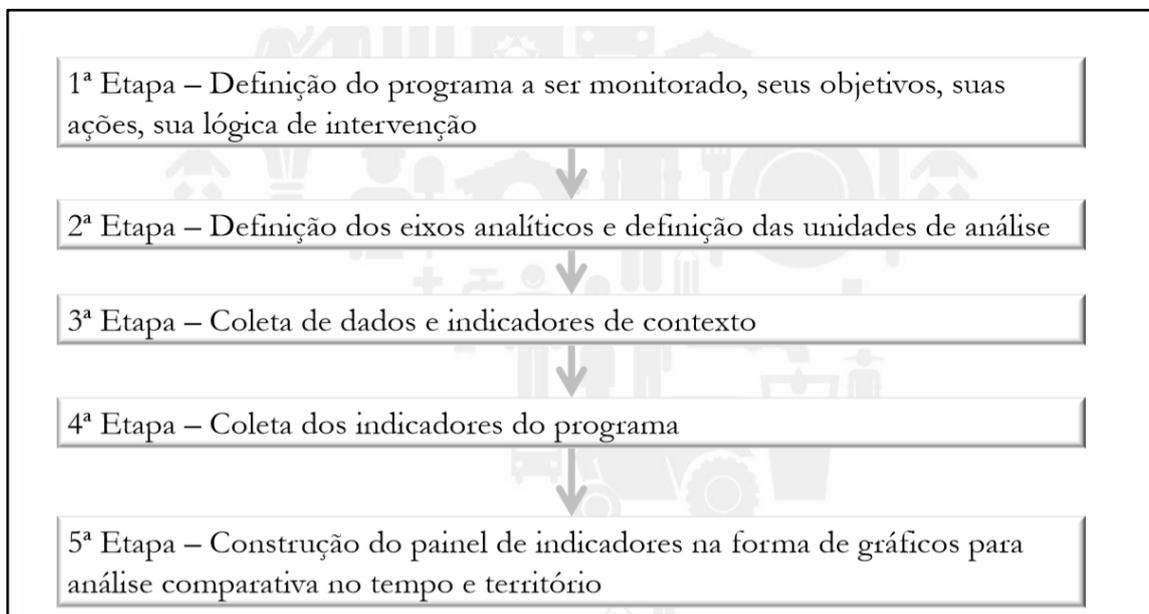
A partir da leitura de diversos autores (SOUSA, 2013; PFEIFER, 2000; CASSIOLATO e GUERESI, 2010), e mais especificamente de Rua (2014), acreditamos ser possível classificar o monitoramento, quanto aos seus objetivos, em seis dimensões:

- I. Conformidade - tem como foco a legalidade ou a aderência ao que foi planejado;
- II. Financeira - observa a tempestividade e suficiência do desembolso;
- III. De atividades - verifica se o processo está bem desenhado, se está funcionando, se tem ponto de gargalo, se o arranjo institucional está claro (atribuições bem definidas e assumidas);

- IV. De produtos - examina o que o programa ou plano está produzindo (suficientemente, no momento certo, com a qualidade esperada, se a proporção da produção demonstra que os resultados serão alcançados);
- V. De efeitos - verifica a efetividade do programa ou plano (está produzindo as mudanças pretendidas?). Olha para além do que se pretendia, alcançando o que não foi previsto. Considera os objetivos e as externalidades, positivas e negativas. Possibilita a adoção de medidas de correção de rumo;
- VI. De riscos - foca nos pressupostos (busca responder perguntas como: existe alguma condição essencial para o atingimento dos objetivos? Essa condição está dentro da governabilidade do gestor?).

A realização do monitoramento é iniciada pela construção de um painel de monitoramento (SOUSA, 2013) ou de um plano de monitoramento (RUA, 2014). Para a construção do painel, Sousa (2013) aponta a necessidade de observar 5 etapas:

**Figura 2 - Etapas de construção de um painel de monitoramento**



Fonte: *Print screen* de tela. Sousa, 2013, slide 16.

O plano de monitoramento, por sua vez, deve, de acordo com Rua (2014), ser constituído de 9 itens essenciais, sendo eles:

- I. Objetivo: processo de implementação, resultados e efeitos parciais ou ambos;
- II. Periodicidade;
- III. Critérios – questões gerais;
- IV. Dimensões focais – perguntas específicas;
- V. Indicadores e suas linhas de base;
- VI. Informações necessárias, fontes, bases de dados e suas memórias;
- VII. Instrumentos e mecanismos;
- VIII. Arranjo institucional;
- IX. Estratégia de retroalimentação.

A estratégia de retroalimentação refere-se à disseminação dos resultados alcançados no monitoramento, e constitui-se em etapa fundamental do monitoramento, posto que o processo inteiro terá sido em vão, caso seus achados não sejam conhecidos e apropriados pela totalidade da organização ou instituição, a fim de aprimorar suas práticas. (LÜCK, 2009, p. 51)

Nos dois modelos apresentados, de Sousa (2013) e Rua (2014), painel e plano de monitoramento, consideramos que a primeira etapa proposta é atendida pela elaboração do Quadro Lógico (QL), também conhecido como matriz ou marco lógico, do programa ou plano a ser monitorado.

As origens do Quadro Lógico, de acordo com Pfeiffer (2000) remontam aos anos 1970 quando a Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) sistematizou um guia orientando o planejamento de projetos, conhecido como ZOPP (Zielorientierte Projektplanung/Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos). A partir dos anos 1990, grande parte das organizações de cooperação internacional passou a utilizar o QL e muitas adotaram também o ZOOP. (PFEIFFER, 2000)

Em termos simples, o QL é uma matriz em que são inseridas as informações básicas de um projeto.

Cassiolato e Guerresi (2010), apesar de defenderem o uso do modelo lógico e não do quadro lógico, destacam que a “lógica da matriz é toda referenciada por objetivos e suas metas”, e que o quadro lógico deve orientar a construção dos indicadores que serão usados no monitoramento, bem como na avaliação do programa, ou plano como é o caso dessa pesquisa.

Dessa forma, concluímos que a elaboração de um quadro lógico é essencial ao processo de monitoramento, e ao compararmos os modelos apresentados de plano e painel de monitoramento, destacamos para este estudo o modelo de painel de monitoramento, dada sua estrutura mais objetiva. A seguir trataremos dos indicadores, seus conceitos, tipos e meios de verificação.

### 3.8 Indicadores

O contexto de restrição econômica em que está inserida a educação superior pública brasileira, no qual os recursos públicos destinados às IES são cada vez mais escassos, trouxe a preocupação dos gestores com a qualidade dos gastos nessas instituições, e uma maior necessidade de transparência na aplicação desses recursos. Sobre isso, de forma análoga, ao estudar a construção de indicadores para o planejamento em educação, Sauvageot (1999) diz que a escassez de recursos destinados à educação, tem exigido dos gestores da área argumentos mais sólidos e baseados em informações quantificadas. (SAUVAGEOT, 1999)

Dessa forma, é natural que o planejamento, o monitoramento e a avaliação ganhem força no sentido de produzir dados e informações que melhor orientem os investimentos no âmbito das IES, especialmente as que se mantêm com a maior parte dos recursos advindos do Tesouro Nacional ou dos Estados.

Necessário destacar aqui que esses investimentos não se esgotam nos recursos financeiros. Dizem respeito também à gestão dos recursos humanos, do tempo e das articulações necessárias à consecução dos objetivos da instituição.

Como dito anteriormente, o monitoramento é capaz de produzir dados e informações que subsidiem as tomadas de decisão no âmbito da gestão educacional. E a realização do monitoramento está fortemente apoiada na utilização de indicadores que permitam concluir se o resultado esperado foi alcançado.

De fato, ao discutir o uso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas, Januzzi (2012) destaca que um “sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas [...]”. E continua afirmando que “[...] as decisões públicas são sempre difíceis, já que os recursos são em geral sempre insuficientes para atender a totalidade dos problemas.” (JANUZZI, 2012, p. 8)

Do ponto de vista conceitual, indicadores podem ser definidos como “unidades de medida que representam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, de um serviço, de um produto ou de uma organização como um todo”. (RUA, 2014)

Por outro lado, tratando de indicadores educacionais, Sauvageot (1999) apresenta um conceito em que

Os indicadores são instrumentos que devem permitir mensurar, por sua vez, a situação de um sistema educacional e prestar contas desta situação ao conjunto da comunidade acadêmica, ou, dito de outra maneira, ao conjunto do país. (SAUVAGEOT, 1999, p. 16)

Ou seja, não basta medir. O indicador educacional tem que ser capaz de explicar, de forma clara, uma situação ou um resultado. E isso é possível porque o indicador não é um dado simples, mas um dado agregado que sintetiza elementos complexos, “de modo a facilitar a compreensão e o registro dos fatos, fenômenos e processos observados.” (LÜCK, 2009, p. 58)

Nesse mesmo sentido, Sauvageot (1999) destaca que para servir ao seu propósito um indicador deve ser dotado de algumas características específicas a exemplo da pertinência, capacidade de síntese e de relação com outros indicadores, precisão e confiabilidade.

Rua (2014) acrescenta ainda à essa lista de características desejáveis: a sensibilidade, que permite identificar tempestivamente mudanças no contexto; a economicidade, quando os custos de obtenção do indicador são superados pelos benefícios dele advindo; a estabilidade, que favorece a rastreabilidade; e a transparência, que garante que sua composição e estrutura lógica sejam claras ao público em geral. (RUA, 2014)

Entretanto, Rua (2014) destaca que dificilmente um indicador apresentará todas as características desejáveis, e sendo assim, para fins de monitoramento devem ser privilegiados aqueles que possuem a característica da rastreabilidade.

A construção de um conjunto de indicadores que seja pertinente e que produza informações relevantes para a gestão educacional depende de um sistema de informações atualizadas no qual será apoiada a sua construção, bem como da existência de um programa ou plano com o qual esses indicadores se relacionarão. (SAUVAGEOT, 1999)

Nesse ponto vale ressaltar que assim como acontece com o monitoramento, os indicadores serão mais eficientes quanto mais claros e mensuráveis forem os objetivos e metas do programa ou plano ao qual se relacionam.

O uso de indicadores torna possível determinar se uma meta ou objetivo estão sendo cumpridos ou não. E por isso os indicadores são elementos essenciais aos processos de monitoramento e avaliação.

Por outro lado, Minayo (2009) destaca o uso de indicadores enquanto instrumentos de gestão posto que

[...] permitem ao administrador operar sobre dimensões-chave de sistemas e de processos, monitorando situações que devem ser mudadas, incentivadas ou potencializadas desde o início de uma intervenção até o alcance do que foi pretendido e previsto como resultado. (MINAYO, 2009, p.84)

Essa definição reforça o caráter estratégico do monitoramento, por meio de indicadores bem construídos, no que tange ao subsídio do processo decisório no âmbito da gestão universitária.

Quanto ao formato, os indicadores podem assumir duas formas: i) números absolutos – resultam de contagem ou estimativa em valor absoluto e são obtidos diretamente nas fontes de dados; ii) números relativos – são obtidos por meio da divisão de um numerador por um denominador.

Quanto à organização dos indicadores há diversas proposições. Neste trabalho, adotaremos a tipologia sistematizada por Lück (2009) para a gestão de resultados no âmbito educacional, sendo eles:

- I. Indicadores de insumos – tratam das formas de implementação do plano;
- II. Indicadores de processo – evidenciam o uso dos insumos nas ações, visando a produção de resultados;
- III. Indicadores de resultados – explicitam os resultados alcançados;
- IV. Indicadores de impacto – mostram os efeitos, a médio e longo prazo, dos efeitos do plano;
- V. Indicadores de eficiência interna – oferecem contextualização da instituição;
- VI. Indicadores de eficiência externa – oferecem contextualização da situação externa;
- VII. Indicadores de equidade e inclusão – tratam especificamente das ações afirmativas no âmbito educacional.

Para a construção de um indicador relevante e válido para a avaliação de Programas ou Planos no âmbito das IES, já vimos que é necessária a existência de um plano de ação com o qual ele se relacionará, e de um sistema atualizado de informações da instituição. Um último item fundamental para essa construção é a chamada linha de base do indicador.

A linha de base estabelece o parâmetro para aquilo que o indicador vai medir. Ela diz do ponto de partida da ação ou meta. Sem uma linha de base, não é possível medir, por exemplo, o desempenho de programas, planos ou projetos.

Rua (2014) define a linha de base como sendo

[...] um dado quantitativo ou qualitativo que fornece informações acerca de uma situação no princípio do processo de uma intervenção ou imediatamente antes que ela se inicie, ou, ainda, no princípio do monitoramento. (RUA, 2014)

Sobre a construção de bons indicadores, Sauvageot (1999) aponta para a necessidade de identificação de quais fenômenos são mais interessantes para serem mensurados. O autor destaca ainda a necessidade de observar a pertinência dos indicadores, e ressalta que essa pertinência varia de acordo com o contexto em que ocorre a ação ou fenômeno que está sendo medido.

Essa afirmação chama a atenção para o fato de que o indicador, ou sistema de indicadores, deverá sofrer avaliação contínua, observando a sua pertinência diante das mudanças contextuais, a fim de, se necessário, serem adequados à nova realidade do que se pretende mensurar.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) publicou em 2004 um dicionário de indicadores educacionais, em que constam cinco indicadores específicos para a educação superior, e suas respectivas fórmulas de cálculo. Os cinco indicadores da educação superior, apresentados no referido dicionário, tratam apenas da oferta na graduação, conforme pode ser verificado no quadro 3 a seguir.

**Quadro 3 - Indicadores de oferta para educação superior**

Indicador	Interpretação	Definição	Nível de agregação	Periodicidade	Fonte
B.10. Percentual de matrículas por áreas gerais (educação superior - graduação)	Expressa o percentual das matrículas do ensino superior em relação às grandes áreas.	$PMA_a^{ES} = \frac{M_a^{ES}}{M^{ES}} \times 100$ <p> <math>M_a^{ES}</math> = matrícula total no ensino superior na área do conhecimento a;  <math>M^{ES}</math> = matrícula total no ensino superior.  Onde:  a = área de conhecimento. </p>	Brasil, região, unidade da federação, município e IES	Anual	INEP
B.11. Percentual de docentes com mestrado (educação superior - graduação)	Expressa o percentual de docentes que atuam no ensino superior cujo grau de formação é mestre.	$PDM^{ES} = \frac{DM^{ES}}{D^{ES}} \times 100$ <p> <math>DM^{ES}</math> = número de docentes com título de mestrado atuando no ensino superior;  <math>D^{ES}</math> = número total de docentes que atuam no ensino superior. </p>	Brasil, região, unidade da federação, município e IES	Anual	INEP
B.12. Percentual de docentes com doutorado (educação superior - graduação)	Expressa o percentual de docentes que atuam no ensino superior cujo grau de formação é doutor.	$PDD^{ES} = \frac{DD^{ES}}{D^{ES}} \times 100$ <p> <math>DD^{ES}</math> = número de docentes com título de doutorado atuando no ensino superior;  <math>D^{ES}</math> = número total de docentes que atuam no ensino superior. </p>	Brasil, região, unidade da federação, município e IES	Anual	INEP

Continua

Conclusão quadro 3

Indicador	Interpretação	Definição	Nível de agregação	Periodicidade	Fonte
B.13. Relação aluno/docente em exercício (educação superior - graduação)	Expressa o número médio de alunos por função docente em exercício no ensino superior.	$RADE^{ES} = \frac{M^{ES}}{DE^{ES}}$ <p><math>M^{ES}</math> = número total de matrículas no ensino superior;  <math>DE^{ES}</math> = número total de docentes em exercício no ensino superior</p>	Brasil, região, unidade da federação, município e IES	Anual	INEP
B.14. Relação inscrição/vaga no vestibular (educação superior - graduação)	Expressa a relação entre inscritos e vagas oferecidas no vestibular.	$RInsVg^{vest} = \frac{Ins^{vest}}{Vg^{vest}}$ <p><math>Ins^{vest}</math> = número total de alunos inscritos no vestibular;  <math>Vg^{vest}</math> = número total de vagas oferecidas no vestibular.</p>	Brasil, região, unidade da federação, município e IES	Anual	INEP

Fonte: INEP, 2004, p. 10 e 11, modificado pela autora.

A ausência no documento do INEP de indicadores que contemplem as diversas áreas de atuação da universidade, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e que considere peculiaridades e especificidades a exemplo da transversalidade de temas como assistência estudantil e ações afirmativas, corrobora a necessidade fortalecer a produção científica sobre esse tema.

Bom, se considerarmos o monitoramento como um instrumento estratégico no processo decisório da gestão universitária, como dito acima, é razoável admitir que a construção dos indicadores, que por sua vez subsidiam o monitoramento, deva acontecer com a participação efetiva dos gestores dos programas ou planos, e no caso específico desse estudo, do PDI.

Se dizemos que para iniciar o monitoramento é necessário definir primeiro os seus objetivos, e que para a construção dos indicadores é necessário determinar antes o que se quer medir, pensamos que os sujeitos melhor habilitados à essa construção seriam aqueles mais próximos à execução das ações.

#### 4 LOCUS DE PESQUISA, A UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA

Como já abordamos anteriormente, o *locus* dessa pesquisa é a Universidade do Estado da Bahia (Uneb), criada pela Lei Delegada n.º 66, de 1º de junho de 1983, reconhecida pela Portaria Ministerial n.º 909, de 31 de julho de 1995, e reestruturada pela Lei Estadual n.º 7.176, de 10 de setembro de 1997, que se caracteriza por ser uma instituição pública, gratuita, mantida pelo Governo do Estado, autárquica do regime especial de ensino, pesquisa e extensão.

O Decreto nº 7.223/1998, do Governo do Estado, regulamentou a Lei Estadual nº 7.176/1997 e instituiu

[...] a estrutura orgânica da UNEB, com base em Departamentos, passando a ser administrada pelo sistema binário, extinguindo-se as faculdades e centros existentes, o que foi referendado pela Portaria nº 909 de 31 de julho de 1998, do Ministério da Educação e Cultura. (PDI Uneb 2008-2012, p. 22)

Em palestra comemorativa dos 10 anos da Uneb<sup>2</sup>, em 1993, seu criador e ex-reitor, professor Edvaldo Boaventura, contou do processo de criação da Universidade, e da escolha pelo modelo multicampi.

Boaventura (1993) explica que o processo de criação da Uneb contou com a colaboração e a experiência de representantes da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) e da *Université du Québec*, Canadá, ambas multicampi, e foi pensada para atender às demandas de formação de professores e de interiorização da educação superior no Estado da Bahia.

Em junho de 1983, a Uneb foi criada com a congregação das Faculdades de Agronomia do Médio São Francisco, de Formação de Professores de Alagoinhas, Jacobina e Santo Antonio de Jesus, do Centro de Educação Técnica da Bahia (Ceteba) em Salvador, e das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras em Caetité e Juazeiro.

Nos dois anos seguintes, a Universidade expandiu-se com o acréscimo dos Centros de Educação Superior em Paulo Afonso e em Barreiras, de Ciências e

---

<sup>2</sup> BOAVENTURA, Edivaldo M. A política de educação superior e a Uneb. Revista da Faeeba – Educação e Contemporaneidade, Salvador, v. 7, n. 10, p.237-250, jul/dez 1998. Palestra na comemoração do 10º aniversário da Uneb, Campus Narandiba, 1º de junho de 1993.

da Saúde dos Alimentos, em Salvador, e das Faculdades de Educação do Estado da Bahia em Salvador, Senhor do Bonfim, Serrinha e Euclides da Cunha, totalizando 31 cursos superiores e mais de 2.400 alunos matriculados, conforme destaca Boaventura (2005).

A Uneb Possui personalidade jurídica de direito público, autonomia acadêmica, administrativa e financeira, com patrimônio próprio, vinculada à Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC/BA), com sede e foro na cidade de Salvador e jurisdição em todo o Estado.

Tem como missão, de acordo com o art. 1º, § 1º, de seu Regimento Geral, “a produção, difusão, socialização e aplicação do conhecimento nas diversas áreas do saber”, e como objetivo

a formação integral do cidadão e o desenvolvimento das potencialidades econômicas, tecnológicas, sociais, culturais, artísticas e literárias da comunidade baiana, sob a égide dos princípios da ética, da democracia, das ações afirmativas, da justiça social, pluralidade étnico-cultural e demais princípios do Direito Público. (REGIMENTO GERAL DA Uneb, art. 1º, § 2º)

A estrutura multicampi da Uneb agregava, em 2016, 29 departamentos, em 24 municípios, ocupando 19 territórios de identidade da Bahia, ofertando 131 cursos de graduação de oferta contínua na modalidade presencial, 15 programas de pós-graduação e 18 cursos de graduação na modalidade de Educação a Distância (EaD), que totalizam 37.492 (trinta e sete mil, quatrocentos e noventa e dois) alunos matriculados, de acordo com relatórios de atividades e anuário estatístico publicados pela Universidade.

Entretanto, há que se considerar que, enquanto atende a uma demanda social de ampliação do acesso à educação superior, permite a produção e disseminação de conhecimento em rede, amplia a possibilidade de interferência positiva no desenvolvimento regional, a multicampia é, também, para a própria universidade, um desafio. Sobretudo nas questões de gestão acadêmica e administrativa, Como bem explicita Fialho (2005),

[...] a dispersão geográfica de unidades institucionais cria dificuldades de natureza administrativa e de gestão acadêmica. Emergem problemas referentes à construção de uma identidade orgânica da instituição, com reflexos negativos em seu desempenho. (FIALHO, 2005, p.13)

Como forma de lidar com a dispersão geográfica referida pela autora, a Universidade desenvolveu uma estrutura de gestão representada pelas Redes de Gestão Departamental (RGDs), que propunha uma alternativa ao mesmo tempo descentralizada e coesa.

O processo de implantação das RGDs foi iniciado, inclusive com dotação orçamentária própria, não tendo, contudo, sido consolidado totalmente como previa seu projeto. Da leitura dos Relatórios de Atividades da Uneb, disponíveis na página institucional de sua Pró-reitoria de Planejamento (Proplan), foi possível presumir que esse projeto foi interrompido em 2014, a partir do remanejamento de recursos da ação orçamentária que financiava a implantação da RGDs,

[...] para a contratação de professores substitutos do quadro temporário da instituição, para a conclusão de obras, para o equipamento dos Laboratórios nos diversos campi desta Universidade e também para o pagamento de despesas contratuais, vinculadas à manutenção dos serviços técnicos e administrativos. (RELATÓRIO ANUAL DE ATIVIDADES 2014, p. 34)

A estrutura acadêmico-administrativa da Universidade tem como base seus departamentos e é composta pela Reitoria e Órgãos que respondem pelas atividades indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão. (REGIMENTO GERAL DA UNEB, art. 7º)

Ainda de acordo com Regimento Geral da Uneb, art. 62, o departamento é órgão autônomo nos limites de suas competências, congregando docentes, técnicos administrativos e discentes, e sendo responsável pelo planejamento, execução, acompanhamento, controle e avaliação das atividades didático-científicas e administrativas.

O art. 65, por sua vez, trata das competências dos departamentos, dentre as quais destacamos a de “exercer, no seu âmbito de competência, a função de planejamento, a qual deve ser compatível com as diretrizes gerais que regem a UNEB”, apresentada no inciso III do referido artigo.

Compreendemos assim que mesmo no sistema binário, e considerando que os departamentos são espaços de governo dentro da Universidade, suas ações, observada suas autonomias, devem estar em consonância com os princípios e

as diretrizes gerais da Uneb, inclusive no que se refere aos planos institucionais, a exemplo do PDI.

De outra parte, essa multiplicidade de governos dentro da Universidade, e a diversidade de atores que protagonizam os processos de gestão, tornam mais desafiadora a construção de um quadro diagnóstico único para a instituição que sirva de subsídio à elaboração de um plano macro de ação, pois é sensato presumir que cada um desses espaços de governo fará essa análise a partir das peculiaridades de suas realidades, e considerando suas demandas específicas.

Nesse mesmo sentido, a complexidade da organização e estrutura de uma universidade pública e multicampi como a Uneb, com seu emaranhado característico de políticas, visões, planos, proposições e vontades, tende a reforçar a ideia de que “tudo é como é”, não sendo possível, portanto, realizar mudanças. E essa ideia, por sua vez, tende a reforçar um sentimento de apatia no que se refere ao planejamento e à construção de planos de ação, a exemplo do PDI.

Se juntarmos aos fatores acima citados a realidade constante de crise financeira vivenciada pelas universidades públicas na última década, pelo menos, em que os recursos advindos do tesouro nacional estão muito aquém das necessidades institucionais, não sobrando muito para a categoria de investimentos, a ideia de que nada pode ser mudado e o consequente sentimento de apatia ganham mais um reforço.

Um outro fator crítico quando tratamos do planejamento universitário é a inexistência de uma teoria própria para administração universitária, com metodologia e instrumentos que respeitem e tratem de seus problemas e desafios específicos.

E é justamente porque é tão difícil que é tão necessário. Quanto maior a complexidade de uma organização, a diversidade de áreas de atuação e de atores protagonistas, mais relevantes se tornam os processos de planejamento, monitoramento e avaliação, para o alcance das metas e objetivos institucionais.

Nesse ponto destaca-se a necessidade de atuação dos gestores das várias Pró-reitorias, no sentido de buscar estabelecer diálogo e formas de articulação com os 29 departamentos da Universidade, em cada uma de suas áreas específicas, a fim de subsidiar cada etapa de elaboração e monitoramento do PDI. Como resultado desse diálogo e articulação espera-se a identificação do objetivo geral ou específicos da Universidade como um todo, e que esteja em consonância com suas políticas de graduação, pesquisa, pós-graduação, assistência estudantil, modernização, dentre as demais.

No que tange às atribuições de planejamento universitário, de acordo com o Regimento Geral da Uneb, art. 45, inciso VII, é competência da Pró-reitoria de Planejamento, enquanto órgão técnico de assessoramento superior, “elaborar, implantar, atualizar, acompanhar e avaliar o Planejamento Estratégico e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)” (Regimento Geral Uneb, 2012).

Competindo ao Conselho Universitário (CONSU), de acordo com o inciso II do art. 11 do referido Regimento, “aprovar o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Plano Pedagógico Institucional (PPI) e o Plano Diretor dos Campi”.

Vale destacar nesse ponto, o impacto que o desenho da estrutura organizacional tem em todos os processos da instituição, podendo tanto ser fator de facilitação quanto de entraves. A falta de clareza na definição de papéis e funções, bem como a desarticulação entre instâncias que atuam numa mesma área dentro de uma instituição não raro causam dispersão de esforços e recursos, bem como se configuram em obstáculo ao alcance de seus objetivos.

## 5 ANÁLISE DOCUMENTAL

Entre 2007 e 2016 a Universidade do Estado da Bahia produziu e publicou uma série de documentos relevantes de planejamento, a exemplo do Plano Estratégico 2007-2025 (2007), PDI 2008-2012 (2008), Plano de Metas 2010-2013 (2010), PDI 2013-2017 (2013), Plano de Ações Prioritárias 2014 (2014) e o Plano de Metas 2016-2017 (2016).

Cabe destacar aqui a publicação do Plano Estratégico para o período de 2007 a 2025, construído, de acordo com texto do próprio documento, de forma participativa, em duas etapas. A primeira etapa foi realizada entre junho e dezembro de 2006 e se constituiu em fase de discussão e definição dos objetivos estratégicos e áreas programáticas. A segunda etapa, entre janeiro e setembro de 2007, apontou as ações prioritárias de cada área programática.

Como resultado, publicou-se documento com dois eixos estratégicos, Gestão Institucional Eficiente e Produção Continuada de Conhecimento, cada um com dois objetivos, que por sua vez desdobravam-se em linhas estratégicas, num total de nove. Cada linha estratégica apresentava os seguintes itens: sinopse, ações estratégicas, meta, indicadores e responsáveis.

Ainda de acordo com texto do Plano Estratégico, no capítulo que trata da metodologia, à página 18, são apresentados os objetivos do plano, dentre os quais figura o de oferecer “subsídios à elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional”.

De outra parte, em seu Regimento Geral, aprovado pela Resolução CONSU nº 864/2011, e homologado pelo Decreto Estadual nº 13.664, de 07 de fevereiro de 2012, a Uneb reconhece a importância institucional e o caráter estratégico do PDI, quando em seu Art. 2º, § 1º, estabelece que a autonomia didático-científica da Universidade consiste, dentre outros itens em:

II - elaborar Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); Projeto Pedagógico Institucional (PPI); Projeto Pedagógico de Curso (PPC); e Currículo como documentos nos quais a UNEB explicita seu posicionamento a respeito de sociedade, de educação, de ser humano e assegura o cumprimento de suas políticas e ações, de

forma articulada, bem como modificá-los, observadas as normas pertinentes (REGIMENTO GERAL DA UNEB, art. 2º, § 1º)

Necessário destacar, também, a elaboração do Plano Quinquenal de Desenvolvimento Institucional (PQDI) 2002-2006, em atendimento às demandas de recredenciamento do CEE, que após a promulgação da Lei Federal nº 10.861/2004, do Sinaes, segundo Pimenta (2007), sofreu revisão a fim de se adequar às exigências do PDI, conforme a IN/MEC de 2004, inserindo a Universidade no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

No que se refere aos PDIs da Uneb para os períodos de 2008-2012 e 2013-2017, a apresentação dos dois documentos destacam, dentre outros detalhes do processo de elaboração, a articulação necessária de diversos setores da instituição, como é possível averiguar nos Anexos B e C deste trabalho.

Entretanto, a despeito da relevante produção no que se refere ao planejamento, não encontramos dentre os documentos produzidos e publicados pela Universidade, relatórios de monitoramento e/ou avaliação dos planos citados acima, que indicassem que esses planos tivessem passado por algum processo que pudesse verificar sua execução e efetividade.

Por outro lado, a Universidade disponibiliza relatórios trimestrais de atividades, que alinhados a um plano de monitoramento, poderiam servir como fonte de informações necessárias à elaboração e verificação de indicadores.

Nesse sentido, reafirmamos que para dar suporte ao processo de monitoramento, um bom sistema de indicadores é fundamental. A construção desse sistema de indicadores, entretanto, não é tarefa fácil e não deveria estar confinada a um gabinete. Ao contrário, essa tarefa deveria contar com a participação daqueles mais próximos à execução física das ações e metas, pois são esses atores, em teoria, os que têm maior conhecimento das peculiaridades de cada área.

No topo da lista de desafios à construção de um sistema de indicadores figura a disponibilidade de informações confiáveis, tempestivas e acessíveis acerca daquilo que se deseja monitorar. Há carência, no âmbito estadual ou federal, de informações sistematizadas que alcancem todas as áreas de atuação da

Educação Superior, e subsidiem análises comparativas entre IES, ou mesmo entre diferentes períodos de uma mesma universidade.

Os diversos sistemas e bancos de dados públicos que disponibilizam para consulta informações direta ou indiretamente relacionadas à Educação Superior, a exemplo do E-MEC, INEP, IBGE, IPEA, Plataforma Sucupira, CNPq, apesar de apresentarem informações relevantes não estão, necessariamente, em harmonia na forma ou periodicidade em que as apresentam. Assim, conseguir dados referentes a um exercício de todos esses sistemas, numa determinada data, pode ser impossível.

A produção e sistematização de informações relevantes aos processos de monitoramento e avaliação da Universidade, mas não só a estes, deveria, portanto, ser a primeira etapa a ser considerada no processo de construção de um sistema de indicadores.

No que se refere ao PDI, seria desejável que a produção dessas informações, em cada área específica de atuação da universidade, estivesse prevista no corpo do próprio Plano, indicando os responsáveis por sua sistematização e a periodicidade de sua atualização, considerando as particularidades de cada área.

Da análise dos PDIs de 2008-2012 e 2013-2017, na versão revisada e atualizada, foi possível aferir que em ambos os documentos apenas parte dos requisitos apresentados em lei para a elaboração do PDI foram atendidos, conforme pode ser observado nos quadros com detalhamento nos Apêndices A e B.

Da mesma forma, não estão presentes nos Planos, de forma geral, os requisitos básicos necessários ao seu monitoramento, tais sejam um plano de ação definido, bem como objetivos e metas claros e específicos. A ausência de valores de base para as metas estabelecidas impede a aferição da evolução dessas metas, pois não há um ponto de partida definido com o qual se possa comparar os resultados obtidos no período.

No mesmo sentido, as metas constantes no PDI 2013-2017 não são quantificadas, inviabilizando seu monitoramento, vez que para monitorar uma meta faz-se necessário conhecer tanto seu ponto de partida quanto o ponto de chegada pretendido. Apenas com o conhecimento dessas informações é possível monitorar a evolução de uma meta, o alcance dos resultados esperados com sua execução, bem como seus impactos no desempenho do Plano.

Sobre o período para alcance das metas e aferição dos resultados obtidos, pode-se observar que não há uma definição, especificamente, de período para o alcance de cada meta, o que poderia significar, por ausência, que se deveria considerar o período total de cinco anos para o alcance de todas as metas.

Dos achados dessa análise, concluímos que o processo de elaboração dos Planos em lide não observou, a contento, a necessidade de estabelecer os critérios e de apresentar os subsídios ao seu monitoramento e avaliação, e sem isso apenas é possível realizar o acompanhamento do Plano, com elaboração de relatórios que não possuem os elementos necessários e suficientes à orientação do processo decisório no âmbito da gestão universitária.

Para a realização efetiva do monitoramento do PDI, seria necessário que o processo de elaboração do Plano contemplasse todas as informações necessárias à construção do Quadro Lógico, bem como prezasse, minimamente, pelo estabelecimento de metas claras, bem definidas, com valores de base, previsão de recursos, unidade responsável e cronograma de execução.

Já dissemos da importância do monitoramento na implantação de programas e planos. Essa importância se justifica pela contribuição no aperfeiçoamento da gestão dos programas e planos, visando ao fornecimento de informações tempestivas que permitam ajustes, se e quando necessários, e também pela produção de subsídios à tomada de decisão nos níveis superiores da gestão universitária.

Por outro lado, é correto afirmar que a Uneb, enquanto universidade pública financiada por recursos públicos do Estado, já é demandada periodicamente pelos órgãos estaduais sistêmicos e de controle externo por informações que suportem a avaliação externa de suas ações, bem como a sua prestação de contas. E sendo assim, porque não aproveitar todo esse esforço de coleta e sistematização de informações, obrigatório, e realizar internamente o processo de monitoramento de seu Plano de Desenvolvimento Institucional de forma a atender e a apoiar suas demandas institucionais?

## 6 UMA METODOLOGIA PARA MONITORAR O PDI DA UNEB

A proposta de metodologia para monitoramento do PDI da Uneb foi constituída em quatro etapas, e construída a partir do estudo de modelos de monitoramento. Para tanto, foram consideradas as peculiaridades e atipicidades de uma universidade pública multicampi e estadual, e as formas pelas quais são organizadas suas ações e seus processos de planejamento.

No caso específico da Uneb, consideramos que as áreas estabelecidas como prioritárias pela gestão universitária, graduação, pesquisa, extensão, inovação, assistência estudantil e ações afirmativas, bem como as áreas administrativas, a exemplo de infraestrutura e modernização, serviriam a contento como categorias de agrupamento das ações monitoráveis, na construção da metodologia proposta a seguir.

Após análise do Regimento Geral da Universidade identificamos que a Pró-reitoria de Planejamento (Proplan) é a instância naturalmente designada para coordenação do processo de monitoramento do PDI da Uneb, tendo em vista o quanto especificado nos incisos II, III, V, VII e VIII do Art. 45, que trata das suas competências:

II - coordenar, acompanhar e avaliar as atividades institucionais, com a finalidade de subsidiar a definição de objetivos, a formulação de políticas e a fixação de diretrizes para o desenvolvimento da universidade;

III - promover estudos prospectivos que favoreçam a realização do diagnóstico global da UNEB, visando ao aprimoramento da política sócio-econômico-financeiro, e possibilitando a identificação de alternativas favoráveis ao processo de desenvolvimento institucional;

V - formular e analisar planos e programas, que contemplem políticas acadêmicas e administrativas, relativas ao processo de desenvolvimento institucional da universidade;

VII - elaborar, implantar, atualizar, acompanhar e avaliar o Planejamento Estratégico e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI);

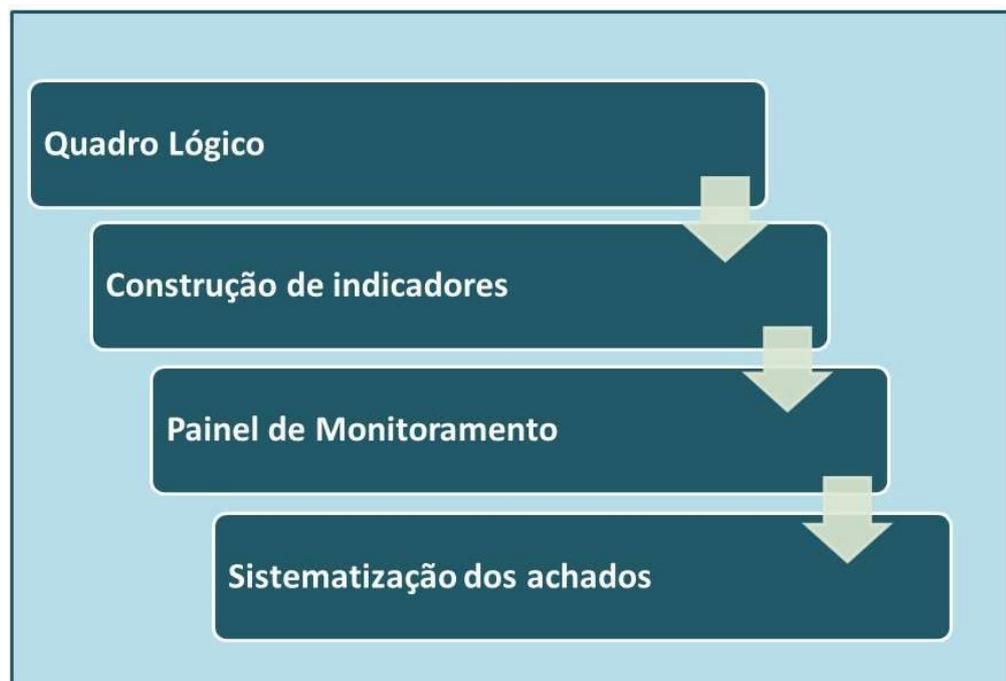
VIII - desenvolver e implantar instrumentos, mecanismos, metodologias, ferramentas e tecnologias gerenciais que permitam à elaboração, atualização, acompanhamento, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA), do Plano Operativo Anual (POA) e do Orçamento Anual; (REGIMENTO GERAL DA UNEB, ART 45, P. 32 A 33)

Dessa forma, caberia à Proplan a implantação de metodologia de monitoramento do PDI, bem como a coordenação de todo o processo, iniciando-se pela ampla divulgação na comunidade acadêmica e pela organização do Grupo de Trabalho proposto no item I da referida metodologia. Caberia, ainda, à Proplan a sistematização dos achados do processo de monitoramento, bem como seu encaminhamento à Reitoria e ao Conselho Superior Universitário (CONSU).

O encaminhamento dos achados de monitoramento do PDI ao CONSU, acreditamos, é o caminho natural, tendo em vista ser essa a instância responsável pela avaliação e aprovação de documento final do referido plano, conforme Art. 11, Inciso II, do Regimento Geral da Universidade: II - aprovar o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Plano Pedagógico Institucional (PPI) e o Plano Diretor dos Campi, ainda que o referido Regimento não preveja responsabilidade quanto ao monitoramento do PDI.

As quatro etapas da metodologia para monitoramento do PDI da Uneb, proposta neste trabalho são: i) Quadro Lógico; ii) Construção de indicadores; iii) Painel de Monitoramento; e iv) Sistematização dos achados.

**Figura 3 - Etapas da metodologia para monitoramento do PDI UNEB**



Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

## 6.1 Quadro lógico

Entendemos que a primeira etapa na metodologia para monitoramento do PDI deva ser a elaboração de Quadro Lógico (QL), que ofereça diagnóstico das principais demandas da universidade, ao evidenciar os objetivos e resultados esperados do Plano e que, dessa forma, possa orientar seu monitoramento e avaliação.

Sobre isso, de forma análoga, Minayo (2009), ao discorrer sobre a construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças, afirma que

Para poder eleger indicadores, devemos ter uma concepção precisa das organizações e sistemas que queremos gerenciar ou transformar, fato este que pode apresentar diferentes níveis de facilidade ou complexidade. Portanto, os vários tipos de indicadores existem para que possamos efetuar adequações nos objetivos, nas metas e até na missão de uma organização, permitindo ao gestor ou avaliador acompanhar todo o processo. (MINAYO, 2009, p.85)

Para tanto, tendo em vista a diversidade de áreas de atuação da Universidade, sua abrangência territorial e a quantidade de atores envolvidos na execução do Plano, propomos que para a elaboração do QL seja organizado Grupo de Trabalho (GTQL). É preferível que este grupo seja composto por representantes de cada área de atuação da Universidade, com domínio técnico e conhecimento amplo das especificidades em sua área.

Pensando em otimizar o desenvolvimento dos trabalhos do GTQL, sugerimos que o número de participantes não seja menor que seis ou maior que dez. Consideramos que por suas competências regimentais, tanto a Pró-reitoria de Planejamento (Proplan), quanto a Secretaria Especial de Avaliação Institucional (Seavi), devam ter, obrigatoriamente, representantes nesse grupo. Além das instâncias citadas, é desejável que estejam representadas também as Pró-reitorias acadêmicas (Prograd, Proex, PPG), a Unidade de Educação a Distância (Unead), as Pró-reitorias de Assistência Estudantil e Ações Afirmativas (Praes e Proaf), e a Pró-reitoria de Infraestrutura (Proinfra), responsáveis pela coordenação e supervisão da política institucional para essas áreas de atuação.

Seria desejável, ainda, que os membros indicados para composição do GTQL tivessem algum conhecimento dos processos de planejamento, monitoramento e avaliação no âmbito da instituição, e domínio da política, dos planos de ação e da execução dessas ações em suas áreas específicas de atuação.

De acordo com Pfeiffer (2000) o Quadro Lógico deve evidenciar quais os principais resultados esperados com a implantação do projeto, e a necessidade de alocação de recursos em determinadas iniciativas, com o objetivo de potencializar o alcance dos resultados esperados. Para tanto o QL deve responder às questões a seguir: i) por que realizar o projeto?; ii) qual seu objetivo e suas expectativas?; iii) quais os meios para alcançar esse objetivo?; iv) qual a influência do contexto externo no alcance de seus objetivos?; v) quais os meios e mecanismos que permitem identificar se os objetivos foram alcançados e as expectativas satisfeitas?

Acreditamos que essas questões serão respondidas com o correto preenchimento do QL. Para tanto, sugerimos o quadro a seguir, que deverá considerar a política e os objetivos gerais de cada grande área de atuação da Universidade. Para fins de exemplificação do preenchimento do QL, foram usadas as informações contidas no PDI 2013-2017 da UNEB.

Quadro 4 – Modelo de Quadro Lógico do PDI

<b>QUADRO LÓGICO</b> <i>Elaborado por: GTQL UNEB</i> <i>Em: (dia/mês/ano)</i>	<b>Plano de Desenvolvimento Institucional (informar período do plano)</b> <b>Duração: 05 anos</b> <b>Instituição responsável: Universidade do Estado da Bahia</b> <b>Executores: Equipe Central de Gestão Universitária, Departamentos e Centros de Pesquisa</b>			
<b>Problema</b>	<b>Formação universitária fragmentada e incipiente sistematização das contribuições da Universidade para o desenvolvimento local e regional</b>			
Objetivo do PDI	Estabelecer metas que possibilitem a formação integral do cidadão e a contribuição no desenvolvimento das potencialidades econômicas, tecnológicas, sociais, culturais, artísticas e literárias da comunidade baiana			
Objetivos específicos	1 - Formação de um cidadão integral			
	2 - Produção e difusão do conhecimento, por meio da indissociabilidade entre a graduação, a pós-graduação, a pesquisa e a extensão			
	3 -			
	4 -			
Público-alvo	Estudantes, professores e técnicos da UNEB, comunidades locais dos municípios em que a UNEB tem sede.			
<b>Resultado esperado</b>	<b>Recursos</b>	<b>Beneficiados</b>	<b>Suposições importantes</b>	<b>Responsável</b>
Ensino ancorado na formação geral e profissional do graduando	Não especificado no PDI	Estudantes de graduação		PROGRAD
Acesso às diversas formas de conhecimentos, inclusive aqueles adquiridos fora do planejamento pedagógico tradicional oportunizado	Não especificado no PDI	Estudantes de graduação		PROGRAD

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

A seguir apresentamos os conceitos utilizados para cada um dos campos presentes no Quadro Lógico, a fim de orientar o GTQL no processo de desenvolvimento do mesmo.

- a) Problema: diz de uma situação indesejada e que se pretende mudar, em nível macro. A análise do Problema, com identificação de suas causas críticas, possibilita clareza quanto ao que necessariamente deverá ser alvo de intervenção no Plano. As causas ou problemas críticos guiam o estabelecimento dos objetivos do Plano.
- b) Objetivo do PDI: explicita o propósito maior do Plano. É um objetivo de longo prazo, que provavelmente só será alcançado ao fim do período de execução do Plano. Deve existir apenas um Objetivo do PDI.
- c) Objetivos específicos: devem responder às causas críticas do problema que o Plano se propõe a mudar. Apresentam-se na forma de diretrizes que nortearão um conjunto de ações. No caso do PDI, deverá haver um objetivo específico para cada área de atuação da Universidade. Os objetivos específicos devem ser claros e seu alcance deve ser verificável.
- d) Público-alvo: identifica as partes interessadas no Plano. É composto por todas as pessoas e/ou organizações que podem ser afetadas pela implementação do Plano. Para fins de maior clareza e objetividade, considera-se público alvo do PDI o grupo, ou grupos, que se pretende alcançar diretamente com os resultados esperados do Plano.
- e) Resultados esperados: são bens ou serviços que serão produzidos pela execução do Plano, de forma macro em cada um dos seus itens obrigatórios. Devem ser definidos de forma precisa, para que sejam verificáveis, com valor especificado, e precisam representar mudanças em relação ao problema abordado pelo Plano. Importante ressaltar que não se trata aqui das metas operacionais do plano, que serão contempladas no Painel de Monitoramento.
- f) Recursos: deve contemplar recursos orçamentários próprios (do tesouro e de arrecadação) e de parceiros (convênios, termos de outorga). Caso não esteja disponível, essa informação deve ser solicitada aos gestores das pastas específicas.

- g) Beneficiados: grupo de pessoas que se beneficiarão diretamente da execução do Plano e do alcance de seus resultados.
- h) Suposições importantes: devem ser relacionadas às situações externas que podem interferir no desempenho do Plano, e, conseqüentemente, no alcance dos seus resultados e objetivos.
- i) Responsável: determina a pessoa, grupo ou setor da Universidade diretamente responsável por cada resultado esperado.

O diagnóstico resultante da análise do Quadro Lógico servirá como subsídio à escolha das metas que serão monitoradas, ao identificar, no universo das metas propostas no PDI, aquelas que são estratégicas e fundamentais para o alcance dos objetivos gerais do Plano. O QL deverá cobrir todas as grandes áreas de atuação da Universidade, a saber: Graduação, Pós-graduação, Pesquisa e Inovação, Educação a Distância, Assistência Estudantil, Ações Afirmativas, Infraestrutura e Modernização, podendo, a critério da gestão universitária, se estender às demais áreas.

Uma vez concluído o Quadro Lógico, o GTQL deverá encaminhá-lo formalmente à Pró-reitoria de planejamento (Proplan), que por sua vez fará o encaminhamento às demais Pró-reitorias, com orientação para que, a partir do Quadro, sejam definidas as metas constantes do PDI que serão monitoradas no período de cinco anos.

Definidas as metas que serão monitoradas, passa-se à segunda etapa dessa metodologia de monitoramento, 6.2 – Construção de indicadores, da qual trataremos a seguir.

## 6.2 Construção de indicadores

Para fins dessa proposta de metodologia, optamos pela construção de indicadores de produto, de desempenho, classificados como indicadores de resultados, de acordo com organização proposta por Lück (2009). Esses indicadores mostram a relação entre metas previstas e resultados alcançados, e dizem, portanto, da eficácia do plano, programa ou projeto.

A construção dos indicadores para monitoramento das metas do PDI deve observar as orientações do Quadro Lógico e os requisitos apresentados no quadro a seguir.

**Quadro 5 – Requisitos à construção de indicadores de desempenho do PDI**

Item	Descrição
Nome do indicador	Deve ser claro e explicitar o que está sendo medido (ex: Taxa de ocupação de vagas da pós-graduação <i>stricto sensu</i> ).
Objetivo ou interpretação e uso	O que se pretende com o uso do indicador (ex: demonstra a relação entre vagas ofertadas e ocupadas nos cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> ). Como seus resultados serão usados (ex: estimar a necessidade de implantação de novos cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> ou de aumento de vagas nos já existentes). Recomenda-se a escolha de indicadores que permitam determinar a efetividade das metas: Indicadores de desempenho.
Limites	Explicitar os limites que porventura existam à aplicação e verificação do indicador.
Metodologia de cálculo	Também chamado de fórmula de cálculo, detalha os passos para obtenção do indicador, estabelecendo suas variáveis num determinado período (ex: número de alunos matriculados nos cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> em um ano, dividido pelo número de vagas ofertadas nos cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> no mesmo período. Considerar os editais publicados no mesmo ano)
Unidade de medida	Determinar a quantidade específica de uma determinada grandeza física (ex. vaga ocupada).
Fontes utilizadas	Relacionar as fontes de coleta de informações e dados para aplicação e verificação do indicador. (ex: editais publicados de seleção da pós-graduação <i>stricto sensu</i> , relatórios do sistema de matrícula da pós-graduação <i>stricto sensu</i> ).
Desagregação geográfica/territorial	Informar, caso se aplique, os municípios, e/ou territórios de identidade alcançados pelo indicador (ex: relacionar todos os municípios em que foram ofertados cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> ).
Periodicidade de atualização dos dados	Informar com que periodicidade os dados serão atualizados (ex: anualmente, em abril).
Parâmetros de interpretação	Informar, sempre que disponível, os parâmetros institucionais e externos para avaliação do que se pretende medir com o indicador (ex: qual o número de vagas considerado adequado aos cursos de pós-graduação pela Capes).
Data da versão	Informar a data em que o indicador foi elaborado.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

### 6.3 Painel de monitoramento

A terceira etapa dessa proposta se constitui na elaboração do Painel de Monitoramento, que deverá contribuir para a organização da apuração dos indicadores das metas, a partir da linha de base estabelecida, preferencialmente com valores do ano imediatamente anterior ao início do PDI.

Tendo em vista o tamanho da Universidade, a diversidade de suas áreas de atuação, e o grande número de metas presentes num plano quinquenal, propomos que as metas que serão monitoradas sejam escolhidas a partir das prioridades identificadas no Quadro Lógico para o período do Plano.

O preenchimento do Painel de Monitoramento se dará em três momentos. No momento inicial, as Pró-reitorias, responsáveis por cada grande área de atuação da Universidade lançarão os dados que identificam as metas monitoradas e estabelecem a responsabilização pelas mesmas. Esse momento, no quadro proposto abaixo, está representado pelos campos: i) Grande área de atuação; ii) Meta; iii) Ações principais; iv) Unidade responsável.

O segundo momento de lançamentos no Painel refere-se à escolha dos indicadores e estabelecimento de linha de base para os mesmos, e está representado no painel pelos campos: i) Indicador; e ii) Linha de base; e iii) ano base. Neste momento, as Pró-reitorias devem convidar à discussão as unidades apontadas como responsáveis pelas metas monitoradas, a fim de construírem, conjuntamente, os indicadores, observando as orientações apresentadas na segunda etapa dessa metodologia.

O terceiro momento do Painel de Monitoramento é o da apuração dos indicadores. Para tanto, faz-se necessário, inicialmente, determinar a periodicidade com que essa apuração ocorrerá. É pensamento nosso que, considerando as características dos cursos, projetos e ações da Universidade, a apuração dos indicadores serviria tanto melhor à gestão universitária se ocorresse semestralmente. Dessa forma, à gestão seria dada a oportunidade de implementar correções necessárias em tempo hábil.

Para fins de exemplificação do preenchimento do Painel de Monitoramento a seguir, foram usadas as informações contidas no PDI 2013-2017 da UNEB.

Quadro 6 – Modelo de Painel de Monitoramento

Painel de Monitoramento do Plano de Desenvolvimento Institucional Período: 2013-2017 Período de apuração: 2017								
Grande área de atuação	Meta PDI	Ações principais	Unidade responsável	Indicador	Linha de base	Ano base	Apuração indicador	Achados
GRADUAÇÃO	Implantação de Programa de Iniciação Universitária	A unidade responsável elencará nesse espaço as principais ações para o alcance da meta	PROGRAD/ SETOR?					
GRADUAÇÃO	Elaboração e implantação do sistema de acompanhamento de políticas curriculares	A unidade responsável elencará nesse espaço as principais ações para o alcance da meta	PROGRAD/ SETOR?					
GRADUAÇÃO	Atualização e implementação das resoluções de estágio, TCC e Atividade de Campo, incluindo as diversas modalidades de oferta	A unidade responsável elencará nesse espaço as principais ações para o alcance da meta	PROGRAD/ SETOR?					

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Importante destacar que, conforme exemplificado em quadro acima, no cabeçalho do Painel de Monitoramento é necessário indicar o período do PDI, bem como o período a que se refere a apuração.

No sentido de orientar o correto preenchimento do Painel de Monitoramento, apresentamos a seguir os conceitos utilizados para cada um dos campos que o constituem.

- a) Grande área de atuação: Indica a grande área de atuação da Universidade à qual a meta está vinculada (Ex: Graduação, Pós-graduação, Pesquisa...).
- b) Meta: Representa a associação de um objetivo, um valor e um prazo (ex: Aumentar em 30% o número de pedido de registro de patentes até o final do exercício 2018). Deve ser clara, mensurável, propor uma evolução, e ter responsável e prazo de execução definidos.
- c) Ações principais: Devem ser elencadas as principais ações que se pretende executar e que têm ligação direta com o alcance da meta.
- d) Unidade responsável: Unidade Organizacional da Universidade diretamente responsável pelo planejamento, execução e/ou supervisão das ações principais que possibilitam o alcance da meta.
- e) Indicador: Unidade de medida que representa ou quantifica um insumo, um resultado, um produto. Deve ser verificável. (6.2 – Construção de indicadores).
- f) Linha de base: Número que fornece informações acerca da meta antes do início do processo de monitoramento. Expressa o ponto de partida para a análise da evolução da meta monitorada.
- g) Ano base: Refere-se ao ano correspondente ao número informado no campo linha de base.
- h) Apuração do indicador: Número apurado com base na fórmula de cálculo do indicador, para o ano ou período monitorado.
- i) Achados: Análise da apuração do indicador, considerando o contexto externo e acadêmico do ano ou período de apuração, bem como a evolução da meta no mesmo período, em relação ao compromisso estabelecido para os cinco anos do PDI. A evolução será positiva se

estiver de acordo com a polaridade do indicador, que é apresentada em sua fórmula de cálculo.

Após o preenchimento do painel de monitoramento com a primeira apuração dos indicadores, as unidades responsáveis deverão encaminhar os documentos à Pró-reitoria de Planejamento, dadas as suas competências regimentais, para consolidação e sistematização dos achados. Uma vez sistematizados os achados, o documento com todas as metas monitoradas deverá ser encaminhado à Reitoria e ao CONSU. Conforme dito anteriormente, o CONSU é a instância, dentro da estrutura da Universidade, responsável pela aprovação do PDI, e que, na ausência de norma interna que determine a responsabilidade pelo monitoramento do Plano, nos parece ser a instância que poderá avaliar e socializar os achados finais de seu monitoramento.

Importante ressaltar nesse ponto a necessidade e relevância de socializar amplamente os resultados do monitoramento do PDI, tendo em vista que esse é também um processo de caráter formativo, e que é por meio da socialização de seus resultados com a comunidade acadêmica que ele poderá se efetivar enquanto tal.

#### 6.4 Sistematização dos achados

Nesse ponto trataremos dos resultados expressos na coluna de Achados que, uma vez sistematizados, deverão servir de subsídio à tomada de decisão da gestão universitária. Para tanto, a tempestividade da apuração dos indicadores, da sistematização dos resultados e da socialização do relatório é fundamental.

Dessa forma, é crucial que a equipe responsável pelo monitoramento do PDI mantenha o acompanhamento constante de todas as metas, bem como a observação do contexto externo e interno da Universidade, durante todo o ano.

Sendo a Proplan o órgão na estrutura universitária responsável pelo planejamento, programação, orçamento, acompanhamento e avaliação dos planos global e setorial da Universidade, conforme estabelecido no Art. 44 do Regimento Geral da Uneb, entende-se que esse acompanhamento e

observação referidos no parágrafo anterior se realizam, naturalmente, pelo desenvolvimento das atividades da Pró-reitoria.

No que se refere à sistematização dos achados do processo de monitoramento, a sugestão dessa proposta metodológica é que ela se dê em formato de relatório gerencial, com os seguintes tópicos:

- a) Apresentação dos dados apurados: quadro com meta, linha de base, ano base, apuração do período (ano ou semestre).
- b) Quadro evolutivo dos indicadores: apresenta os valores apurados desde a primeira apuração até a mais recente.
- c) Contextualização dos resultados: posiciona o resultado da apuração em relação ao contexto econômico e político do Estado, bem como em relação ao contexto acadêmico do período, destacando os atos políticos no âmbito da Universidade que possam ter interferência, positiva ou negativa, na execução e desempenho das ações da Universidade (ex: manifestações estudantis, paralisação dos técnicos, greve docente...);
- d) Destaque dos pontos críticos: destacar as metas cuja evolução do indicador foi negativa, indicando a necessidade de correção de rumo.

Para que o processo de monitoramento possa cumprir seu objetivo de subsidiar o processo decisório no âmbito da gestão universitária, acreditamos que o relatório de achados deva ser o mais objetivo e sucinto possível, apresentando de forma clara as informações mais relevantes, resultantes do Painel de Monitoramento.

Todas as planilhas das metas monitoradas deverão se constituir em anexos do relatório, sem, contudo, integrar seu conteúdo principal, evitando um documento muito denso e extenso, que possa dificultar a leitura.

Após conclusão do relatório, ele deverá ser encaminhado, conforme dito anteriormente, à Reitoria e ao CONSU, que decidirão pela sua divulgação e encaminhamento aos demais gestores da Universidade, e à comunidade acadêmica no geral.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho analisou o cenário atual do monitoramento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) no âmbito da Universidade do Estado da Bahia, visando à proposição de metodologia para tanto. Caracterizou-se, portanto, em pesquisa exploratória, com caráter propositivo, cujo objeto de estudo apresenta incipiente produção na literatura brasileira.

A própria temática de Monitoramento e Avaliação é ainda recente nos estudos nacionais, e tem maior produção no campo das Políticas Públicas. A produção literária em monitoramento e avaliação de programas e planos na área social, e mais especificamente na educação, é ainda mais incipiente, conforme estudos desenvolvidos por Lück (2009).

No que se refere ao Plano de Desenvolvimento Institucional da Uneb, os achados da pesquisa mostraram-nos que a Universidade vem realizando de forma sistemática o acompanhamento da execução física de suas ações orçamentárias, fato verificável pela publicação dos Relatórios Quadrimestrais de Atividades na página da Pró-reitoria de Planejamento (Proplan).

Foi possível constatar o esforço institucional empregado na elaboração dos PDIs 2008-2012 e 2013-2017 da Uneb, com o envolvimento de diversos setores da Universidade. Da mesma forma, encontramos indícios, na ausência de documentos institucionais, de que o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dos processos de implementação e execução do PDI não têm sido realizados de forma sistemática.

Ao analisar os dois últimos PDIs da Uneb observamos que, nos dois casos, boa parte dos requisitos básicos necessários ao monitoramento do Plano estão ausentes, conforme pode ser observado no Apêndice B.

Dessa forma, a metodologia proposta neste trabalho para o monitoramento do PDI pode, também, dar pistas sobre correções de rumo necessárias ao processo de elaboração do Plano em futuras edições.

Para a construção da proposta de metodologia aqui apresentada, foi despendido cuidado e atenção às peculiaridades da organização administrativa

e política da Universidade, com a esperança de que essa fosse uma proposta exequível.

Destacamos que os achados desta pesquisa não pretendem esgotar as discussões sobre o tema. Ao contrário, acreditamos que este trabalho possa servir como ponto de partida para novas e mais profundas reflexões sobre a necessidade de monitorar as ações prioritárias da Universidade.

Assim, como referido na introdução deste trabalho, é uma esperança que a metodologia de monitoramento do PDI aqui apresentada possa contribuir para o fortalecimento dos processos de planejamento, monitoramento e avaliação da Universidade. E no mesmo sentido, esperamos que essa proposta possa ser aperfeiçoada, a partir de sua implementação, enquanto processo vivo e orgânico dentro da estrutura da Uneb.

## REFERÊNCIAS

ALDAY, H. E. C. O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica. Rev. FAE, Curitiba: v.3, n.2, p.9-16, maio/agosto 2000. Disponível em: [http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v3\\_n2/o\\_planejamento\\_estrategico.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v3_n2/o_planejamento_estrategico.pdf) Acesso em abril 2016.

BAHIA. Decreto nº 7.532 de 19 de fevereiro de 1999. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/78479/decreto-7532-99> Acesso em setembro 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.532 de 19 de fevereiro de 1999. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/78479/decreto-7532-99> Acesso em setembro 2015.

\_\_\_\_\_. Resolução CEE nº 72, de 09 de novembro de 1999.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, M. S. Avaliação e acreditação externa em instituições de ensino superior: um paralelo entre Brasil e Argentina. Florianópolis: 2011. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/25957> Acesso em novembro 2015.

BARROSO, J. Para uma abordagem teórica da reforma da administração: A distinção entre "direcção" e "gestão". Lisboa: Revista Portuguesa de Educação, vol. 8, 1985.

\_\_\_\_\_. Políticas educativas e organização escolar. Lisboa: Universidade Aberta, Temas Universitários, nº 3, 2005. Disponível em: [http://www.acervodigital.Unesp.br/bitstream/123456789/65258/1/u1\\_d26\\_v1\\_t02.pdf](http://www.acervodigital.Unesp.br/bitstream/123456789/65258/1/u1_d26_v1_t02.pdf) Acesso em abril 2015.

BOAVENTURA, E. M. A política de educação superior e a UNEB. Salvador, Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade, v. 7, n. 10, p.237-250, jul/dez 1998.

\_\_\_\_\_. Origem e formação do sistema estadual de educação superior na Bahia – 1968-1991. Salvador: Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade, v. 14, n.24, p. 1-19, jul/dez 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em outubro 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_LDB1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_LDB1.pdf) Acesso em janeiro 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm) Acesso em janeiro 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.860 de 9 de julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3860.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860.htm) Acesso em fevereiro 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm) Acesso em fevereiro 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.773 de 9 de maio de 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf> Acesso em maio 2015.

\_\_\_\_\_. Instruções para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional, 2007. Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (SAPIEnS/MEC). Disponível em: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html> Acesso em maio 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm) Acesso em janeiro 2016.

CARNEIRO, B. P. B.; NOVAES, I. L. Gestão educacional descentralizada: participação e tomada de decisão. Paraíba: III Seminário Políticas Sociais e

Cidadania, 2010. Disponível em:

[http://www.interativadesignba.com.br/III\\_SPSC/arquivos/sessao5/124.pdf](http://www.interativadesignba.com.br/III_SPSC/arquivos/sessao5/124.pdf)  
Acesso em fevereiro 2015.

CARNEIRO, B. P. B. *Tomada de decisão no exercício da liderança acadêmica: a produção de sentido dos coordenadores de colegiado de curso de graduação da UNEB*. 2014. 122 f. Tese de Doutorado - Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2014.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Nota técnica nº 6, setembro de 2010.

CECÍLIO, L. C. de O. Pensando o planejamento da universidade. RAE-Revista de Administração de Empresas, vol. 41, n. 2, 2001. Disponível em:  
<http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-41-num-2-ano-2001-nid-46491/>  
Acesso em maio 2016.

CHAUÍ, M.S. A Universidade Operacional. Folha de São Paulo. São Paulo: 09 de maio de 1999, Caderno Mais! Disponível em: [www.cacos.ufpr.br](http://www.cacos.ufpr.br) Acesso em abril 2016.

COOMBS, P. H. What is educational planning? United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, 1970.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. Revista Avaliação. Campinas: SP, v 13, n. 1, p 193-207, março 2008.

FIALHO, N. H. Universidade multicampi. Brasília: Autores Associados: Plano, 2005.

FONSECA, M. Regulação da educação brasileira e seus efeitos na gestão, no financiamento e na qualidade do ensino superior. VI Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, Elvas: abril/maio de 2010. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/86.pdf>  
Acesso em janeiro 2016 Acesso em maio 2016.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. 2011. Disponível em  
<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n1/a02v30n1.pdf> Acesso em novembro 2014.

\_\_\_\_\_. Algumas considerações sobre procedimentos metodológicos nas pesquisas educacionais. *Eccos Revista Científica*, São Paulo, 1999. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71511277007/> Acesso em dezembro 2015.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HARDY, C.; FACHIN, R. C. Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos. 2ª edição. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2000.

HELLMAN, A. Módulo 5 - Monitoramento, do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. CEGOV, UFRGS, p. 10 e 15.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Dicionário de Indicadores Educacionais, Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/263> Acesso em abril de 2016.

JANUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. IPEA, 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/228/212> Acesso em abril de 2016.

\_\_\_\_\_. Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. 2012. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2012.pdf> Acesso em abril 2016.

LÜCK, H. Dimensões da gestão escolar e suas competências. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.9, nº 3, 1993. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1993000300002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1993000300002&script=sci_arttext) Acesso em dezembro 2015.

\_\_\_\_\_. Construção de Indicadores Qualitativos para Avaliação de Mudanças. Revista Brasileira de Educação Médica, Rio de Janeiro, v. 33 (1 supl. 1), p. 83-91, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbem/v33s1/a09v33s1.pdf> Acesso em abril 2016.

MIRANDA, M. R. A. F. *Investimentos públicos diretos em educação superior na Bahia: um estudo de caso sobre o Sistema Estadual de Educação Superior da Bahia*. 2013. 229f. Dissertação de Mestrado - Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013.

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. Descentralização educacional: características e perspectivas. RBPAE. Rio Grande do Sul, v.26, n.3, p. 585-602, setembro/dezembro 2010. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19800/11538> Acesso em março 2016.

OTANI, N.; HELOU, A. R. H. A.; e MICHELS, E. Diferenças entre o PDI e o Planejamento Estratégico na percepção dos PIS de IES do segmento privado não universitário. XI Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul e II Congresso Internacional IGLU. Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/26108/5.2.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em janeiro 2016.

PARENTE, C. M. D.; e AZEVEDO, E. N. Monitoramento do Programa Mais Educação em Sergipe. In PARENTE, C. M. D.; e PARENTE, J. M. Orgs. Avaliação, Política e Gestão da Educação. São Cristóvão: Editora UFS, 2011.

PFEIFFER, P. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. Revista do Serviço Público. Brasília: Ano 51, nº 1, 2000.

PIMENTA, L. *Processo decisório na Universidade multicampi: dinâmica dos conselhos superiores e órgãos de execução*. 2007. 212f. Tese de Doutorado - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

RUA, M. G.. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais. Apostila para o Curso Monitoramento e Avaliação. Salvador, Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2014.

SANDER, B. Gestão educacional: concepções em disputa. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.3, nº 4, p. 69-80, 2009. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/> Acesso em março 2016.

\_\_\_\_\_. O estudo da administração da educação na virada do século. In: MACHADO, L. M.; e FERREIRA, N. S. (Orgs.), Política e gestão da educação: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A Editora/ANPAE, p. 55-68, 2002.

SAUVAGEOT, C. Indicadores para la planificación de la educación: una guía práctica. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, 1999. Disponível em: [http://baseddp.mec.gub.uy/Documentos/Bibliodigi/Indicadores\\_para\\_la\\_planificacion\\_de\\_la\\_educacion.pdf](http://baseddp.mec.gub.uy/Documentos/Bibliodigi/Indicadores_para_la_planificacion_de_la_educacion.pdf) Acesso em abril 2016.

SIMOM, H. A. A Behavioral Model of Rational Choice. The Quarterly Journal of Economics, v. 69, nº 1, p. 99-118: MIT Press 1955. Disponível em: <http://digitalcollections.library.cmu.edu/awweb/awarchive?type=file&item=33523> Acesso em abril 2016.

SIMONSEN, J. Herbert A. Simon: Administrative Behavior How organizations can be understood in terms of decision processes. Roskilde University, 1994. Disponível em: <http://jespersimonsen.dk/Downloads/Simon-introduction.pdf> Acesso em maio 2016.

SEGENREICH, S. C. D. O PDI como referente para avaliação de instituições de educação superior: lições de uma experiência. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ensaio/v13n47/v13n47a03.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v13n47/v13n47a03.pdf) Acesso em junho 2015.

SOUSA, M. F. Conceitos básicos em Monitoramento e Avaliação. Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/992/SOUSA> Acesso em abril de 2016.

TAMAYO, H. V. B. Planeamiento estrategico en universidades de america latina. Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL. Florianópolis, v. 9, nº 1, p. 257-277, janeiro 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2016v9n1p257> Acesso em julho 2016.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA, Plano de Desenvolvimento Institucional 2008-2012. Salvador, 2010.

\_\_\_\_\_. Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017. Salvador, 2015. Disponível em: <http://www.Uneb.br/Proplan/plano-de-desenvolvimento-institucional-2013-2017> Acesso em abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Plano Estratégico da UNEB. Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.Uneb.br/Proplan/plano-estrategico-UNEB/> Acesso em abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Plano de Metas 2010-2013. Salvador, 2010. Disponível em: [http://www.Uneb.br/anexos/plano\\_metas\\_2010\\_2013.pdf](http://www.Uneb.br/anexos/plano_metas_2010_2013.pdf) Acesso em maio de 2016.

\_\_\_\_\_. Regimento Geral. Salvador, 2012. Disponível em: <http://www.Uneb.br/institucional/a-universidade/> Acesso em maio 2015.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual de Atividades 2014. Salvador, 2014. Disponível em <http://www.Uneb.br/Proplan/files/2010/06/RAA2014.pdf> Acesso em abril 2016  
Acesso em julho 2015.

ZAINKO, M. A. S. O Planejamento como Instrumento de Gestão Educacional: uma análise histórico-filosófica. Em Aberto, Brasília, v.17, nº 72, p. 125-140, 2000. Disponível em: [http://siaibib01.univali.br/biblioteca/php/index.php?desc\\_principal\\_indice=especializa%E7%E3o&desc=Planejamento%20educacional.%20%20\(Manuscrito\)&codAcervo=17586&posicao\\_atual=101&posicao\\_maxima=195&codBib=&codMat=2&flag=&titulo=Pesquisa%20por%20%CDndice&contador=0&parcial=N&tipo=&letra=&acervoPrincipal=124952](http://siaibib01.univali.br/biblioteca/php/index.php?desc_principal_indice=especializa%E7%E3o&desc=Planejamento%20educacional.%20%20(Manuscrito)&codAcervo=17586&posicao_atual=101&posicao_maxima=195&codBib=&codMat=2&flag=&titulo=Pesquisa%20por%20%CDndice&contador=0&parcial=N&tipo=&letra=&acervoPrincipal=124952) Acesso em março 2016.

ZUNG, A. Z. K. Teoria da administração educacional: ciência e ideologia. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, nº48. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1411>. Acesso em agosto de 2015.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A - Quadro de eixos temáticos obrigatórios à elaboração do PDI conforme MEC: PDI 2008-2012 x PDI 2013-2017**

<b>EIXO TEMÁTICO*</b>	<b>PDI 2008-2012**</b>	<b>OBSERVAÇÃO</b>	<b>PDI 2013-2017***</b>	<b>OBSERVAÇÃO</b>
Perfil institucional	PARCIAL	Apresenta histórico, missão, objetivos. POUCAS metas quantificadas e NÃO apresenta cronograma de implantação correspondente.	PARCIAL	Apresenta histórico, missão, objetivos. NÃO apresenta: metas quantificadas e cronograma de implantação correspondente.
Projeto Pedagógico da Instituição (PPI)	PARCIAL	NÃO apresenta: cronograma de implantação de cursos; e plano para atendimento às diretrizes pedagógicas.	PARCIAL	NÃO apresenta: cronograma de implantação de cursos; organização didático-pedagógica. O plano para atendimento às diretrizes pedagógicas está resumido a princípios metodológicos.
Cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de seus cursos (presencial e a distância)	PARCIAL	O documento é de 2010 e apresenta quadro com os cursos ofertados em 2008, 2009 e 2010. NÃO apresenta cronograma de expansão para 2011 e 2012.	NÃO	
Perfil do corpo docente	PARCIAL	NÃO apresenta: experiência acadêmica no magistério superior e profissional não acadêmica na composição do corpo docente; plano de carreira; plano de expansão. O cronograma de expansão apresentado não informa regime ou titulação dos docentes.	PARCIAL	NÃO apresenta: regime de trabalho, experiência acadêmica no magistério superior e profissional não acadêmica na composição do corpo docente; plano de carreira; plano de expansão; cronograma de expansão (apenas informa o número de vagas a ser preenchido até 2017)

Continua

Continuação do quadro Apêndice A

<b>EIXO TEMÁTICO*</b>	<b>PDI 2008-2012**</b>	<b>OBSERVAÇÃO</b>	<b>PDI 2013-2017***</b>	<b>OBSERVAÇÃO</b>
Organização administrativa	SIM		PARCIAL	NÃO apresenta: órgãos colegiados (competências e composição) e órgãos de apoio às atividades acadêmicas
Políticas de atendimento aos discentes	SIM		SIM	
Infraestrutura	PARCIAL	NÃO apresenta: relação equipamento/aluno, e descrição de inovações tecnológicas significativas no item INFORMÁTICA; Plano de promoção de acessibilidade e de atendimento diferenciado a portadores de necessidades especiais; Cronograma de expansão da infraestrutura para o período de vigência do PDI	PARCIAL	Apesar de tratar dos aspectos relacionados à infraestrutura da Universidade, o documento falha em apresentar os itens conforme estabelecidos pelo MEC
Avaliação e acompanhamento do desenvolvimento institucional	SIM		SIM	
Demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras	PARCIAL	NÃO apresenta: Análise dos quadros de receita e despesa, relacionando as informações orçamentárias ao contexto da Universidade; Informação sobre as categorias de despesa e receita.	SIM	

Continua

Conclusão do quadro Apêndice A

Anexos		Não tivemos acesso a anexos do documento	NÃO	
--------	--	--	-----	--

\* Instruções para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional, SAPIEnS/MEC, 2007 (Anexo A).

\*\*O PDI 2008-2012 foi inicialmente elaborado com base nas discussões da comunidade acadêmica durante o processo de construção do Planejamento Estratégico 2007-2025 da Universidade, entre 2006 e 2007. Em um momento posterior novas consultas foram feitas à comunidade acadêmica, visando estabelecer metas quinquenais para o ensino, pesquisa e extensão.

\*\*\* O PDI 2013-2017 foi aprovado em dezembro de 2013 por Resolução CONSU nº 975/2013. Na ata da sessão que aprovou o documento, consta a recomendação de que ele fosse revisado e atualizado em 2014. Entretanto, o processo de revisão e atualização do plano só foi finalizado em maio de 2015. No mesmo mês o documento revisado e atualizado foi aprovado pelo CONSU. O documento analisado nesta pesquisa é a versão de 2015, atualizada e revisada.

**APÊNDICE B – Quadro de requisitos para monitoramento de PDI conforme MEC**

<b>REQUISITO*</b>	<b>PDI 2008-2012</b>	<b>PDI 2013-2017</b>
Plano de ação definido	NÃO	NÃO
Objetivos claros e específicos	SIM	SIM
Metas claras e específicas	NÃO	NÃO

\* Instruções para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional, SAPIEnS/MEC, 2007 (Anexo A)

## ANEXOS

# ANEXO A - Instruções do MEC para elaboração do PDI

12/07/2017

MEC/SAPIEnS


 Ministério da Educação

**SAPIEnS**  
Sistema de  
**Acompanhamento de Processos**  
das Instituições de Ensino Superior

[voltar](#)

Atualizado em 05/06/2007

[Novidades](#)

## INSTRUÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Artigo 16 do Decreto nº 5.773 de 09 de maio de 2006

[Legislação](#)[Específica](#)[Decreto](#)[5.773/06](#)[Portarias](#)[4361/04](#)

### I – Introdução

A edição do Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, exige uma nova adequação dos procedimentos de elaboração e análise do PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional).

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que estabelece o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o Ministério da Educação iniciou um processo de revisão das atribuições e competências da Secretaria de Educação Superior – SESu, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC, do Conselho Nacional de Educação – CNE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais – INEP, objetivando consolidar o trabalho realizado e conferir maior eficiência e eficácia aos dispositivos contidos na Lei nº 9.394/96 (LDB), o que motivou a alteração anteriormente ocorrida.

Como dispositivos legais de orientação à elaboração de PDI, destacam-se: Lei nº 9.394/1996 (LDB), Decreto n. 5.773/2006, Lei nº 10.861/2004, Decreto nº 2.494/1998, Decreto nº 5.224/2004; Portaria MEC nº 1.466/2001, Portaria MEC nº 2.253/2001, Portaria MEC nº 3.284/2003, Portaria MEC nº 7/2004, Portaria MEC nº 2.051/2004, Portaria MEC nº 4.361/2004, Portarias Normativas n.1/2007, Portaria Normativa n. 2/2007, Resolução CES/CNE No 2/1998, Resolução CNE/CP No 1/1999, Resolução CES/CNE nº 1/2001, Resolução CP/CNE nº 1/2002 (art.7º), Parecer CES/CNE nº 1.070/1999.

Este documento apresenta um roteiro de apoio às Instituições, com o propósito de subsidiar a construção de seu Plano de Desenvolvimento Institucional.

### II – Pressupostos Básicos

Para melhor compreensão das diretrizes propostas, faz-se necessário enunciar alguns pressupostos básicos, a saber:

- Devem integrar os **anexos** ao PDI, no caso de faculdades ou credenciamento de IES nova, os seguintes documentos: **projetos de cursos previstos para o primeiro ano de vigência de PDI; regimento ou estatuto (ou proposta de)**, conforme a natureza da instituição e outros documentos relevantes e complementares ao PDI, que a IES entenda que devam fazer parte do mesmo.
- A construção do PDI deverá se fazer de forma livre, para que a Instituição exerça sua criatividade e liberdade, no processo de sua elaboração. Entretanto, os eixos temáticos constantes das Instruções a seguir, deverão estar presentes, pois serão tomados como referenciais das análises subsequentes, que se realizarão por comissão designada pela SESu/MEC e SETEC/MEC para este fim.
- O texto do PDI deverá ser conciso e claro, contendo dados e informações relevantes para a análise de mérito da proposta e que permitam também, tanto à IES como ao MEC, identificar e monitorar o cumprimento das metas institucionais estabelecidas.

### III – Orientação Geral

O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, elaborado para um período de 5 (cinco) anos, é o documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver.

A elaboração do PDI deverá explicitar o modo pelo qual o documento foi construído e a interferência que exercerá sobre a dinâmica da Instituição, tendo como pressuposto o atendimento ao conjunto de normas vigentes.

É imprescindível, na elaboração do PDI, considerar como princípios, a **clareza** e a **objetividade** do texto, bem como a **coerência**, de forma a expressar a adequação entre todos os seus elementos, e a **factibilidade**, de forma a demonstrar a viabilidade do seu cumprimento integral.

A recomendação do Plano de Desenvolvimento Institucional, não autoriza, por si só, as IES a implementarem a expansão nele prevista, devendo as mesmas, de acordo com os cronogramas apresentados no PDI, proceder às solicitações que se fazem necessárias, encaminhando seus pedidos, pelo Sistema SAPIENS. Os Projetos Pedagógicos, incluindo a denominação de curso e o perfil proposto, devem ser objeto de avaliação posterior.

Com o objetivo de apoiar as Instituições no trabalho de elaboração do PDI, segue-se um formulário contendo as dimensões que virão a ser analisadas pela SESu/MEC e SETEC/MEC.

## INSTRUMENTO Eixos Temáticos Essenciais do PDI

### I. PERFIL INSTITUCIONAL

- Breve Histórico da IES;
- Missão;

<http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>

1/3

12/07/2017

MEC/SAPIEnS

- Objetivos e Metas (Descrição dos objetivos e quantificação das metas com cronograma);
- Área (s) de atuação acadêmica.

## II. PROJETO PEDAGÓGICO INSTITUCIONAL – PPI

- Inserção regional;
- Princípios filosóficos e técnico-metodológicos gerais que norteiam as práticas acadêmicas da instituição;
- Organização didático-pedagógica da instituição:
  - Plano para atendimento às diretrizes pedagógicas, estabelecendo os critérios gerais para definição de:
    - 1) Inovações consideradas significativas, especialmente quanto à flexibilidade dos componentes curriculares;
    - 2) Oportunidades diferenciadas de integralização curricular;
    - 3) Atividades práticas e estágio;
    - 4) Desenvolvimento de materiais pedagógicos;
    - 5) Incorporação de avanços tecnológicos.
- Políticas de Ensino;
- Políticas de Extensão;
- Políticas de Pesquisa (para as IES que propõem desenvolver essas atividades acadêmicas);
- Políticas de Gestão;
- Responsabilidade Social da IES (ênfase na contribuição à inclusão social e ao desenvolvimento econômico e social da região).

## III. CRONOGRAMA DE IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA INSTITUIÇÃO E DOS CURSOS (PRESENCIAL E A DISTÂNCIA)

### Oferta de Cursos

As Instituições deverão apresentar dados relativos ao número de vagas, dimensões das turmas, turno de funcionamento e regime de matrícula de seus cursos. Informar ainda a situação atual dos cursos (em funcionamento, em fase de autorização ou de futura solicitação), incluindo o cronograma de expansão na vigência do PDI conforme detalhamento a seguir:

- Graduação (Bacharelado, Licenciatura e Tecnologia);
- Sequenciais (formação específica, complementação de estudos);
- Programas Especiais de Formação Pedagógica;
- Pós-Graduação (lato sensu);
- Pós-Graduação (stricto sensu);
- Pólos de EAD (atender Portaria Normativa nº 2 de 10 de janeiro de 2007);
- Campi e cursos fora de sede.

## IV. PERFIL DO CORPO DOCENTE

- Composição (titulação, regime de trabalho, experiência acadêmica no magistério superior e experiência profissional não acadêmica);
- Plano de Carreira;
- Critérios de seleção e contratação;
- Procedimentos para substituição (definitiva e eventual) dos professores do quadro;
- Cronograma e plano de expansão do corpo docente, com titulação e regime de trabalho, detalhando perfil do quadro existente e pretendido para o período de vigência do PDI.

## V. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA IES

- Estrutura Organizacional, Instâncias de Decisão e Organograma Institucional e Acadêmico.
- Órgãos Colegiados: competências e composição.
- Órgãos de apoio às atividades acadêmicas.

## VI. POLÍTICAS DE ATENDIMENTO AOS DISCENTES

- Programas de apoio pedagógico e financeiro (bolsas).
- Estímulos à permanência (programa de nivelamento, atendimento psico-pedagógico).
- Organização estudantil (espaço para participação e convivência estudantil).
- Acompanhamento dos egressos.

## VII. INFRA-ESTRUTURA

- Infra-estrutura física (detalhar salas de aula, biblioteca, laboratórios, instalações administrativas, sala de docentes, coordenações, área de lazer e outros);
- Biblioteca:
  - Quantificar acervo por área de conhecimento (livros e periódicos, assinatura de revistas e jornais, obras clássicas, dicionários, enciclopédias, vídeos, DVD, CD Rom's e assinaturas eletrônicas);
  - Espaço físico para estudos;
  - Horário de funcionamento;
  - Pessoal técnico-administrativo;
  - Serviços oferecidos;
  - Formas de atualização e cronograma de expansão do acervo.
- Laboratórios:
  - Instalações e equipamentos existentes e a serem adquiridos, indicando sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos;
  - Recursos de informática disponíveis;
  - Relação equipamento/aluno;
  - Descrição de inovações tecnológicas significativas.
- Recursos tecnológicos e de áudio visual.
- Plano de promoção de acessibilidade e de atendimento diferenciado a portadores de necessidades especiais (Decreto nº 5.296/04 e Decreto nº 5.773/06).

12/07/2017

MEC/SAPIEnS

- Cronograma de expansão da infra-estrutura para o período de vigência do PDI.

#### VIII. AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

- Procedimentos de auto-avaliação institucional em conformidade com a Lei nº 10.861/2004 (SINAES).

#### IX. ASPECTOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS

- Demonstração da sustentabilidade financeira, incluindo os programas de expansão previstos no PDI:
  - Estratégia de gestão econômico-financeira;
  - Planos de investimentos;
  - Previsão orçamentária e cronograma de execução (5 anos).

#### X. ANEXOS

- Projeto pedagógico do (s) curso (s) solicitado (s) para primeiro ano de vigência do PDI.

**Nota:** Os projetos dos cursos aqui elencados, para os quais está sendo solicitada autorização de funcionamento, embora integrando o PDI, deverão constituir arquivos específicos anexados em local apropriado, nas Pastas Eletrônicas da Instituição, no sistema SAPIEnS/MEC.

Telefones: (61) 2104-8722 2104-8726 2104-9774  
nies-sapiens@mec.gov.br

**Ministério da Educação**  
Esplanada dos Ministérios - Bloco L - Edifício Sede  
CEP 70.047-903 - BRASÍLIA - DF

## ANEXO B - Apresentação do documento PDI Uneb 2008-2012

### APRESENTAÇÃO

A Universidade do Estado da Bahia, uma instituição *multicampi* que está presente em todas as regiões do Estado, dedicou-se à elaboração do seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) baseando-se, em primeiro momento, no Plano Estratégico 2007-2025. Este documento produzido pela comunidade acadêmica nos anos de 2006 e 2007, procurou identificar pontos frágeis e potencialidades, da Universidade, apontou um conjunto de propostas de superação e investimento no aprimoramento e garantia de execução dos objetivos institucionais. Em um segundo momento, foram feitas novas consultas à comunidade acadêmica em torno da discussão dos rumos do ensino, da pesquisa e da extensão nos próximos cinco anos, a partir do estabelecimento de metas e ações. A construção deste PDI também teve como referência outros documentos produzidos pela instituição, como o relatório da Comissão Própria de Avaliação, o Projeto Político-Pedagógico, o Relatório 2007, o Relatório Quadrimestral 2008 - janeiro/maio, o Plano Plurianual 2008/2011 e o Plano de Metas 2010-2013.

A elaboração do PDI reveste-se de significativa importância para esta Universidade, pois permite estabelecer um conjunto de prioridades direcionadas à formação de recursos humanos e à produção do conhecimento, bem como estabelecer vínculos com a comunidade baiana e com as políticas públicas que visam a um maior desenvolvimento do Estado da Bahia.

O PDI constitui-se em um dos instrumentos de planejamento adotados pela atual gestão e estabelece, juntamente com o Plano Estratégico, um conjunto de políticas, diretrizes, estratégias, ações, objetivos e metas com a finalidade de fortalecer as áreas acadêmicas e administrativas, modernizar a gestão administrativa, ampliar os investimentos e racionalizar a aplicação dos recursos, de modo a preparar a instituição para que possa exercer um papel de destaque no desenvolvimento estadual.

Os desafios de uma instituição do porte e da importância da UNEB são muitos, mas a união de todos permitirá avançar no aperfeiçoamento dos processos de ensino, pesquisa e extensão e na implantação de um sistema de gestão visando à modernização e ao desenvolvimento dessas estruturas.

Em instituições democráticas, dinâmicas e heterogêneas como a UNEB, o processo de planejamento torna-se de fundamental importância para nortear e subsidiar a tomada de decisões em suas várias instâncias e enseja o envolvimento de todos os segmentos da comunidade universitária nas diversas etapas de sua realização.

No processo de gestão da universidade pública, a partir da Constituição Federal de 1988, os antigos métodos paternalistas e autoritários de tomada de decisão foram substituídos pela prática de métodos democráticos e participativos em que as pessoas passam a fiscalizar e tomar iniciativas por meio de grupos de múltipla atuação dentro e fora da universidade. Esse processo é um reconhecimento de que cada pessoa tem o direito de participar ativamente do desenvolvimento de sua comunidade e, não somente, receber os benefícios do progresso. Trata-se de tomar parte nas decisões e no esforço para a sua realização, ou seja, em lugar de ser tratado como objeto das intenções paternalistas dos detentores do poder, cada um passa a ser reconhecido como sujeito e agente desse processo de desenvolvimento. Essa postura resguarda a instituição e dá mais transparências às suas decisões contra as pressões externas, criando condições de governabilidade. Desta compreensão decorre a absoluta necessidade de que o PDI represente o reflexo das decisões coletivas e ampare a institucionalidade da UNEB.

Desta forma, o Plano de Desenvolvimento Institucional, seguindo as orientações do MEC, objetiva incorporar não apenas o caráter administrativo, mas também explicitar uma clara definição dos compromissos sócio-educativos que a UNEB assume, através do engajamento efetivo de todas suas instâncias, visando a garantir seu impacto no âmbito regional e contemplar um conjunto de indicadores de qualidade e de quantidade que permitam o acompanhamento, a avaliação e reavaliações constantes ao longo de todo o processo.

As diretrizes de implantação do PDI dizem respeito à fidelidade com a missão da Universidade, compromisso com a busca de soluções para os problemas sociais; consolidação da autonomia universitária, o que significa o direito ao autogoverno, democraticamente exercido pelos indivíduos que a compõem, reafirmação do caráter público da Universidade com garantia da gratuidade do ensino custeado com recursos públicos, envolvimento com outros níveis de ensino não universitários, não só pela sua responsabilidade na formação de professores, mas também pela sua responsabilidade social e, por fim, transparência e publicidade na prestação de contas da UNEB.

O PDI se constitui em um planejamento dinâmico, a sua revisão e ou atualização deve acontecer anualmente e deve tomar como base os resultados obtidos no processo de auto-avaliação Institucional.

Este Plano serve de guia no sentido de alcançar os objetivos e metas propostas, de avançar na implantação de uma cultura institucional, cujo eixo central deve ajudar a sustentar a construção de uma Bahia economicamente pujante e socialmente mais justa.

Lourivaldo Valentim da Silva  
Reitor

## ANEXO C - Apresentação do documento PDI Uneb 2013-2017

### Apresentação

A Gestão Universitária da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), iniciada em janeiro de 2014, propôs, como parte de uma reforma administrativa, a ampliação da participação efetiva e representativa da comunidade universitária nas decisões institucionais, e a revisão de seus marcos regulatórios administrativos e acadêmicos, dentre os quais se destaca o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Essa nova Gestão compreende a relevância do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para a UNEB enquanto documento que mais completamente expressa sua identidade, no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que pretende desenvolver.

Além disso, todo e qualquer instrumento de planejamento, o PDI incluído, tem caráter orgânico, dinâmico e flexível, permitindo sua adequação às frequentes mudanças no ambiente interno e externo, frente ao acirramento das dinâmicas contemporâneas nas diversas áreas e esferas, e ao avanço acelerado das inovações, sobretudo da tecnologia da informação, que de-mandam cada vez mais a utilização de ferramentas modernas de gestão. Nesse sentido, por mais bem elaborado que seja o instrumento, é fundamental que ocorram o monitoramento e a avaliação periódica de seus objetivos e metas, a fim de possibilitar o diagnóstico de obstáculos e avanços, que por sua vez determinará a necessidade de ajustes ou replanejamento.

Tendo em vista tanto a relevância quanto o caráter dinâmico e flexível do PDI, além da recomendação registrada em ata do CONSU de 16/05/2013, de que o PDI 2013-2017 passasse por processo de revisão e atualização a partir de 2014, foi iniciada, ainda no primeiro semestre de 2014, a revisão e atualização do PDI 2013-2017, com a constituição de Grupo de Trabalho formado por servidores da Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), da Secretaria Especial de Articulação Interinstitucional (SEAI), da Secretaria Especial de Avaliação Institucional (SEAVI) e da Comissão Própria de avaliação (CPA).

O GT realizou estudos, levantamentos e proposições de metodologias e de cronogramas para subsidiar o processo de revisão e atualização, e sua primeira atividade foi o levantamento dos marcos regulatórios do PDI e dos principais documentos de planejamento da UNEB, sendo eles o PDI 2013-2017, o Projeto de Gestão 2014-2017, o Plano de Ações Prioritárias (PAP) 2014, o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, o Orçamento 2014, bem como a proposta orçamentária para 2015, que foram então analisados, agregados em 17 eixos temáticos, que representam as principais áreas de atuação da Universidade, e alinhados às dimensões do Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior).

O Projeto de Gestão 2014-2017 compreende as propostas que emergiram do debate democrático desenvolvido ao longo da campanha para Reitoria da UNEB em 2013, e que expressam a identidade unebiana e a vontade de renovação de sua comunidade. Já o PAP 2014 foi construído com larga mobilização e debate da Equipe Central da Gestão Universitária, e das equipes específicas de todas as unidades da Administração Central. O PDI 2013-2017 teve como referencial teórico para sua elaboração o Plano Estratégico da UNEB, o Plano Plurianual 2012-2015, o Plano de Metas 2010-2013, o relatório da CPA e os relatórios circunstanciados de atividades da Universidade. Na elaboração do PPA 2012-2015, as pró-reitorias e os departamentos inscreveram nos programas temáticos os seus Compromissos e relacionaram Entregas a serem desenvolvidas no contexto das ações orçamentárias. Por sua vez, o Orçamento 2015 reflete o planejamento anual da Universidade, com a alocação de recursos nas ações destacadas como prioritárias.

Concomitantemente aos trabalhos para revisão e atualização do PDI, a comunidade universitária foi instada a se reunir, debater e estabelecer metas para o PPA 2016-2019, em todas as áreas de atuação da Universidade, cujo período de elaboração se iniciou em abril e foi encerrado em agosto de 2015. Também nesse período foi elaborada a proposta orçamentária para 2016, com ampla participação das unidades que compõem a ECGU e dos 29 departamentos da UNEB.

Em abril de 2015, foi dado início a uma ampla campanha de divulgação do processo de revisão e atualização do PDI, que contou com duas séries de videoconferências, uma em abril e outra em outubro, a criação e publicação de Cartilha Informativa e a criação de página específica do PDI no

portal da UNEB, onde estão disponibilizados os documentos que serviram de subsídio às discussões acerca do PDI, legislação específica, as informações referentes à elaboração do PPA 2016-2019 e os documentos da 1ª Consulta Universitária Ampla.

Dessa forma, foi com base nos documentos acima citados, nas reflexões suscitadas pelas discussões à época da elaboração dos mesmos, e nos resultados, mesmo que parciais, da consulta à comunidade universitária, que se lastreou a revisão do PDI 2013-2017, aqui apresentada.

José Bites de Carvalho  
Reitor