



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

THAISY FERNANDES

O Programa Imóvel da Gente e a Gestão Universitária: Proposição de Indicadores para
Avaliação nas Instituições de Ensino Superior Brasileiras

FLORIANÓPOLIS

2026

Thaisy Fernandes

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Universitária.

Orientador: Prof. Anderson Sasaki Vasques Pacheco,
Dr.

FLORIANÓPOLIS
2026

Ficha de identificação da obra

FERNANDES, THAISY

O Programa Imóvel da Gente e a Gestão Universitária:
Proposição de Indicadores para Avaliação nas Instituições de
Ensino Superior Brasileiras / THAISY FERNANDES ;
orientador, ANDERSON PACHECO, 2026.

119 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa
de Pós-Graduação em Administração Universitária,
Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. Administração Universitária. 2. Políticas Públicas. 3.
Patrimônio Público. 4. Gestão Universitária. 5. Avaliação
de Programas. I. PACHECO, ANDERSON. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em
Administração Universitária. III. Título.

Thaisy Fernandes

O PROGRAMA IMÓVEL DA GENTE E A GESTÃO UNIVERSITÁRIA: IMPACTOS NAS
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 29 de dezembro
de 2025, pela banca examinadora composta
pelos seguintes membros:

Professor Thiago Henrique Almino Francisco
Universidade Federal de Santa Catarina

Professor Pompílio Locks Filho
Universidade do Estado de Santa Catarina

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi
julgado adequado para obtenção do título de Mestra em Administração Universitária



Documento assinado digitalmente

Marcia Barros de Sales

Data: 17/03/2026 13:50:27-0300

CPF: ***.490.301-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Documento assinado digitalmente

ANDERSON SASAKI VASQUES PACHECO

Data: 17/03/2026 13:52:09-0300

CPF: ***.976.659-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Professor Anderson Sasaki Vasques Pacheco, Dr.
Orientador

Florianópolis, 08 de março de 2026.

AGRADECIMENTOS

“É preciso uma aldeia inteira para educar uma criança” (provérbio africano).

Conheci essa frase no auge do meu pós-parto, tomei como direção de vida. Vou além: é preciso uma aldeia inteira para se alcançar grandes conquistas. John Donne disse que *“ninguém é uma ilha”* e escrever uma dissertação de mestrado demonstra bem o quanto é preciso suporte de outras pessoas na vida. Suporte emocional, intelectual, tecnológico, por vezes até mesmo suporte físico. Para concluir essa pesquisa, precisei de ajuda, muita ajuda. Tenho medo de esquecer alguém, haja vista o fim de ano que se aproxima e todo o cansaço acumulado de um final de mestrado com duas filhas, trabalho e outras demandas combinados. Foram quase 3 anos de estudo e preciso agradecer, antes de tudo, à Deus, por abrir os caminhos e possibilitar que eu chegasse ao final. Agradeço às minhas filhas, Lis e Maitê, que mesmo crianças entenderam todas as minhas ausências, ainda que muitas vezes de corpo presente, enquanto eu assistia aulas ou me sentava para a escrita. Aos meus pais, que tanto me incentivaram e não me deixaram desistir quando o cansaço batia. Agradeço à minha primeira orientadora, Lourdes Alves (*in memoriam*), que lutou bravamente e exerceu a orientação com dedicação e carinho. Agradeço mais ainda ao meu orientador Anderson Sasaki, que aceitou me “adotar” como orientanda com um prazo apertado e um trabalho que precisou ser recomeçado do zero. Sua forma de conduzir as revisões e guiar minha pesquisa foram essenciais para que eu chegasse até aqui. Não posso esquecer de mencionar os colegas de turma, sempre tão dedicados e importantes na jornada de aulas. À Maiza, colega de trabalho que foi quem avisou da seleção e de tantas outras etapas importantes. Sem ela eu nem teria iniciado. Agradeço ao meu ex-marido, Leonardo, que acompanhou boa parte da caminhada, aos colegas de trabalho e aos amigos, que entenderam minhas ausências e até auxiliaram com questões de tecnologia ou cuidaram das minhas filhas para que eu pudesse escrever. A tantas pessoas que passaram na minha vida nesse período e que, de uma forma ou de outra, me deram as mãos, os braços ou os ouvidos. Não foi simples, mas é recompensador chegar ao final. Obrigada!

RESUMO

Este estudo teve como objetivo desenvolver indicadores para avaliar o Programa Imóvel da Gente como política pública de governo, visando a análise de seus resultados na gestão universitária e nas instituições de ensino superior (IES). Para isso, buscou-se descrever a implementação do programa e sua relação com a gestão universitária; identificar desafios e oportunidades do programa para as IES; considerar os elementos de avaliação quanto à Teoria da Mudança e, por fim, criar uma cartilha de avaliação da política pública para IES. A pesquisa partiu da compreensão de que políticas públicas são processos políticos e interativos, influenciados por disputas institucionais e pela ação de múltiplos atores. Fundamentada na Teoria da Mudança e nos critérios clássicos de eficácia, eficiência e efetividade, além das dimensões de governança, sustentabilidade e transparência, a investigação adotou uma abordagem qualitativa, de caráter aplicado e descritivo. Foram utilizados levantamento documental e entrevistas semiestruturadas com gestores de cinco instituições federais que participaram do Programa, com foco na destinação de imóveis públicos às universidades. Os resultados descreveram a implementação do Programa a partir do mapeamento de suas etapas, incluindo a formalização através de Decretos e Portarias, as análises técnicas e jurídicas, a formalização dos instrumentos de destinação e os encaminhamentos para uso e adequação dos bens, evidenciando os atores institucionais envolvidos e os fluxos administrativos estabelecidos. Ainda, a relação com a gestão universitária manifestou-se na necessidade de planejamento patrimonial, definição de prioridades institucionais e articulação interna das IES para viabilizar a utilização dos imóveis recebidos. Foram identificados desafios relacionados à burocracia, à morosidade processual, à articulação interinstitucional e à necessidade de recursos financeiros para adequação dos imóveis, bem como oportunidades associadas à ampliação da infraestrutura física, à redução de despesas com locações e à viabilização de projetos acadêmicos e estratégicos para as IES. A análise das etapas anteriores permitiu estruturar uma matriz de indicadores organizada segundo a lógica da Teoria da Mudança, contemplando insumos, produtos, resultados e impactos iniciais, além de dimensões complementares de governança, sustentabilidade e transparência. Por fim, foi elaborada uma cartilha avaliativa destinada

às instituições de ensino superior públicas, com orientações práticas para o monitoramento e a avaliação da política. Concluiu-se que o Programa Imóvel da Gente apresentou potencial para fortalecer a função social do patrimônio público e contribuir para o aprimoramento da gestão universitária, desde que sejam aperfeiçoados os mecanismos de governança, coordenação interinstitucional e integração federativa.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Gestão Universitária; Avaliação de Programas; Patrimônio Público; Imóveis da União.

ABSTRACT

This study aimed to develop metrics and indicators to evaluate the *Imóvel da Gente Program* as a government public policy, focusing on the analysis of its results in university management and higher education institutions (HEIs). To this end, the research sought to describe the implementation of the program and its relationship with university management; to identify challenges and opportunities for HEIs; to examine evaluation elements based on the Theory of Change; and, finally, to develop an evaluation handbook for HEIs. The study was grounded in the understanding that public policies are political and interactive processes, influenced by institutional disputes and the actions of multiple stakeholders. Anchored in the Theory of Change and in the classical evaluation criteria of effectiveness, efficiency, and efficacy, as well as in the complementary dimensions of governance, sustainability, and transparency, the research adopted a qualitative, applied, and descriptive approach. Data collection involved documentary analysis and semi-structured interviews with managers from five federal institutions that participated in the program, with a focus on the allocation of public real estate assets to universities. The results described the program's implementation through the mapping of its stages, including formalization through decrees and ordinances, identification of properties, technical and legal assessments, formalization of allocation instruments, and subsequent steps for the use and adaptation of assets, highlighting the institutional actors involved and the administrative workflows established. Furthermore, the relationship with university management became evident in the need for asset planning, definition of institutional priorities, and internal coordination within HEIs to enable the effective use of the allocated properties. Challenges were identified related to bureaucracy, procedural delays, interinstitutional coordination, and the need for financial resources to adapt the properties, alongside opportunities associated with the expansion of physical infrastructure, reduction of leasing expenses, and the feasibility of academic and strategic projects for HEIs. The analysis of these stages enabled the structuring of an indicator matrix organized according to the Theory of Change logic, encompassing inputs, outputs, outcomes, and initial impacts, in addition to complementary dimensions of governance, sustainability, and transparency. Finally, an evaluation handbook was developed for higher education

institutions, providing practical guidance for monitoring and evaluating the policy. It was concluded that the *Imóvel da Gente Program* demonstrated potential to strengthen the social function of public assets and to contribute to the improvement of university management, provided that governance mechanisms, interinstitutional coordination, and federative integration are further enhanced.

Keywords: Public Policy; University Management; Program Evaluation; Public Assets; Federal Real Estate.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linha do tempo da SPU	29
Figura 2 - Linhas prioritárias do Programa Imóvel da Gente.....	33
Figura 3 - Ciclo de Políticas Públicas.	38
Figura 4 - Tipos de Avaliação de Políticas Públicas	42
Figura 5 - Estrutura da Teoria da Mudança	45
Figura 6 - Escolha da abordagem metodológica.	48
Figura 7 - Como participar do Programa Imóvel da Gente?	65
Figura 8 - Imóvel recebido pelo IFPI	72
Figura 9 - Sede UFSC Blumenau em local alugado.....	73
Figura 10 - Fortaleza de Santa Cruz de Anhatomirim	75
Figura 11 - Campus Macapá/IFAP	76
Figura 12 - Terreno para IFPR	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Elementos da Gestão Patrimonial.....	25
Quadro 2 - Gestão Patrimonial Pública x Privada.....	26
Quadro 3 - Dados coletados sobre o Programa.....	54
Quadro 4 - Gestores Entrevistados	56
Quadro 5 - Indicadores e Critérios Avaliativos.....	58
Quadro 6 - Síntese da Metodologia.....	59
Quadro 7 – Linhas do Programa Imóvel da Gente e aplicações potenciais para a gestão universitária	68
Quadro 8 - Síntese dos desafios e oportunidades	83
Quadro 9 – Inputs, Outputs, Outcomes e Impactos do Programa Imóvel da Gente.....	88
Quadro 10 - Matriz de Medição de Indicadores do Programa Imóvel da Gente para as IES.....	90

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Objetivos	15
1.1.1	Objetivo geral.....	15
1.1.2	Objetivos específicos	15
1.2	Justificativa	16
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	18
2.1	Gestão Universitária	19
2.2	Gestão Patrimonial	24
2.3	Gestão Patrimonial Pública e Universitária	27
2.4	Políticas Públicas	34
2.5	Avaliação de Políticas Públicas	39
2.6	Teoria da Mudança	44
3	METODOLOGIA.....	50
3.1	Classificação da Pesquisa	52
3.2	Procedimentos de Coleta de Dados	54
3.3	Procedimentos de Análise de Dados	57
4	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	60
4.1	Implementação do programa e sua relação com a gestão universitária	60
4.2	Desafios e oportunidades na implementação do programa	71
4.3	Sugestão de indicadores para avaliação do programa segundo a teoria da mudança.....	86
5	PRODUTO FINAL DO ESTUDO	95
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
	REFERÊNCIAS.....	108

1 INTRODUÇÃO

Políticas públicas são ações, programas e medidas do Estado para enfrentar desafios e atender interesses coletivos, por meio da oferta de bens e serviços. Elas resultam de disputas sobre o que é de interesse público e envolvem planejamento e interação entre governo e sociedade para garantir legitimidade e eficácia. Políticas públicas influenciam muitos fatores do desenvolvimento, em dimensões sociais, econômicas, ambientais, territoriais e político-institucionais (Madeira, 2014).

Para Trevisan e Bellen (2008), a área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas. Para os autores, a avaliação de uma política pública deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão (Trevisan; Bellen, 2008).

Um dos elementos relevantes na implementação de políticas públicas é a construção da agenda pública. Destaca-se que o processo de construção da agenda pública é visto como tarefa eminentemente política, enquanto a implementação da política pública é de responsabilidade da administração (Secchi, 2009).

Assim, pode-se dizer administrar é conduzir de forma racional as atividades de uma organização, planejando, dirigindo e controlando suas atividades e sendo imprescindível para a sua existência e sucesso (Chiavenato, 2011). Dentre as muitas áreas em que se divide a ciência da administração, a gestão de materiais e patrimônio é essencial para o bom desempenho organizacional, possibilitando melhorar a eficiência e otimizar os recursos financeiros e minimização dos custos (Silva; Campão, 2018).

Ainda no campo da administração, a gestão patrimonial refere-se à guarda e controle de todos os bens e direitos de caráter permanente de uma organização, envolvendo processos, metodologias e metas para controle e gestão, seja o patrimônio público ou privado (Matias, 2015). Conforme Pereira, Santos e Da Silva (2024), a administração patrimonial engloba uma sequência de atividades que tem início na aquisição do bem e termina quando este é retirado do patrimônio da instituição.

De acordo com Leocádio (2023), bens são as representações dos recursos econômicos controlados pela entidade, podendo ser classificados como bens tangíveis,

intangíveis, móveis, imóveis, permanente e de consumo. Esses bens podem incluir imóveis, equipamentos, veículos, tecnologia ou recursos financeiros, entre outros ativos.

A gestão patrimonial é de suma importância para organizações públicas e privadas, pois lida com o patrimônio acumulado que pode representar um grande valor financeiro e estratégico. Para Moraes (2021), esta gestão, no âmbito público, garante o planejamento e controle, assim como a prevenção das penalidades aplicadas aos gestores que deixam de cumprir o dever de zelar pelo patrimônio público.

Para Matias (2015), o patrimônio aplicado à Administração Pública corresponde aos bens do Estado necessários à realização dos objetivos propostos pelo Governo, satisfazendo às necessidades da população. Ainda para o autor, o patrimônio público compreende o conjunto dos bens, direitos e obrigações, avaliado em moeda corrente, destinado à realização da atividade fim de uma entidade.

Aprofundando as áreas da gestão patrimonial pública, chegamos à gestão do patrimônio público imobiliário. Para Trajano (2023), bens imóveis são importantes instrumentos para organização da sociedade, podendo dele dispor para fins habitacionais, econômicos e financeiros, infraestrutura, bem-estar, urbanístico e planejamento. Trajano (2023) também aponta que toda propriedade, sendo pública ou privada, rural ou urbana, deve atender aos anseios da sociedade de forma a priorizar o uso socioambiental do bem em benefício da coletividade.

Nas Instituições de Ensino Superior (IES), a gestão patrimonial imobiliária desempenha um papel crucial na manutenção e desenvolvimento dos espaços físicos que sustentam atividades acadêmicas, administrativas, de pesquisa e extensão. A cartilha¹ elaborada pela Divisão de Patrimônio da Universidade Federal de Santa Maria destaca que, com a expansão das universidades promovida pelo REUNI, foi necessário realizar construções de novos prédios, criação de campi em outras cidades e aquisição de uma quantidade significativa de bens para atender à demanda, tornando a gestão patrimonial mais complexa e exigindo atenção especial à infraestrutura distribuída (Rodrigues; Pinto, 2024).

¹ Disponível em: <<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/539/2025/01/CARTILHA-PRATICA-DE-GESTAO-PATRIMONIAL-DA-DIVISAO-DE-PATRIMONIO-DA-UFSM-1.pdf>>.

Esse contexto reforça a importância de mecanismos eficazes de controle e responsabilização, não apenas de bens móveis, mas também dos imóveis sob gestão das instituições públicas de ensino. Como destaca Souza (2021), a eficiência dos controles aplicados à gestão patrimonial desempenha papel central ao subsidiar a administração com informações necessárias à definição de políticas de reposição dos bens institucionais. No Brasil, as universidades públicas, constituem uma parcela significativa das IES quando nos referimos a oferta de cursos de graduação e programas de pós-graduação. Além disso, essas organizações enfrentam desafios únicos na gestão de seus patrimônios imobiliários devido à diversidade de seus campi, à complexidade de suas estruturas organizacionais e à dependência de recursos públicos.

Ainda, no desempenho de suas funções, o agente público deve buscar sempre a finalidade do Estado, que é o alcance do interesse coletivo, o bem comum (Fijor, 2014). Para o autor, uma eficiente adequação e manutenção dos bens patrimoniais são preponderantes para o sucesso de qualquer organização.

Um dos programas que buscam a manutenção e gestão eficiente dos patrimônios públicos é o Programa Imóvel da Gente. Essa política pública, de iniciativa do governo Federal, visa direcionar imóveis sem uso ou ociosos para políticas públicas como habitação, educação, assistência social, saúde, cultura e esporte, entre outros usos (Brasil, 2025). Instituído através do Decreto 11.929, de 26 de fevereiro de 2024, o programa é dividido em 4 linhas: provisão habitacional de interesse social; regularização fundiária; políticas públicas e programas estratégicos do Governo federal e empreendimentos de múltiplos usos (Brasil, 2024). Até outubro de 2025, segundo dados do próprio site do Programa (Brasil, 2025), 118 imóveis já foram destinados para Educação. Sendo uma política pública, o Programa tem impacto direto na melhoria dos serviços ofertados pelas Instituições, uma vez que permite ampliar suas instalações físicas ou regularizar espaços já ocupados, permitindo a captação de recursos externos e investimentos.

Um controle patrimonial ineficaz gera perda de recursos públicos. Ainda, a constatação e resolução dos problemas de gestão patrimonial são uma maneira eficaz de possibilitar uma melhor gestão pública (Souza, 2021). Enquanto política pública, um programa que tem como enfoque o direcionamento do patrimônio imobiliário da União

precisa de uma gestão atenta e eficiente. A fase da avaliação, última do ciclo de uma política pública, consiste na interrogação sobre o impacto e a eficiência dessa política (Madeira, 2014). Como uma política pública recente, a questão da avaliação e monitoramento torna-se ponto importante para um melhor direcionamento do Programa Imóvel da Gente.

Dentro deste contexto e considerando a experiência profissional da pesquisadora na área, junto à UFSC e na Secretaria de Patrimônio da União, surge o questionamento como pergunta de pesquisa:

"Quais possíveis indicadores podem ser construídos para a avaliação do Programa Imóvel da Gente na gestão universitária e no funcionamento das instituições de ensino superior, considerando seu caráter de política pública de governo?"

1.1 Objetivos

Apresenta-se a seguir os objetivos da pesquisa, os quais orientam a construção de um instrumento de Avaliação do Programa Imóvel da Gente enquanto política pública de governo, com ênfase nos seus efeitos sobre a gestão universitária e o funcionamento das instituições de ensino superior.

1.1.1 Objetivo geral

Desenvolver indicadores para avaliar o Programa Imóvel da Gente como política pública de governo, visando a análise de seus resultados na gestão universitária e nas instituições de ensino superior.

1.1.2 Objetivos específicos

- a. Descrever a implementação do programa e sua relação com a gestão universitária;
- b. Identificar desafios e oportunidades do programa para as IES;

- c. Considerar os elementos de avaliação quanto à Teoria da Mudança;
- d. Criar uma cartilha de avaliação da política pública, para IES.

1.2 Justificativa

O Brasil conta hoje com 68 universidades federais, segundo dados do último Censo da Educação Superior (INEP, 2022). Trata-se de um número expressivo diante dos 26 estados e do Distrito Federal, refletindo a relevância da educação superior pública no país. Embora o porte e a estrutura física das universidades variem, a gestão dos espaços institucionais segue marcos legais e processos administrativos que apresentam muitas similaridades. Nesse contexto, compreender e qualificar os mecanismos de gestão patrimonial nas Instituições de Ensino Superior (IES) torna-se um dos desafios centrais para a promoção de uma administração pública mais eficiente, transparente e comprometida com a função social da universidade.

No âmbito do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU), vinculado à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), essa temática se insere com aderência à área de concentração “Gestão Universitária” e, mais especificamente, à linha de pesquisa “Políticas Públicas e Sociedade”. O PPGAU, criado em 2010 e reconhecido pela CAPES/MEC, tem como objetivo formar profissionais capazes de construir conhecimentos e práticas voltadas ao aperfeiçoamento da gestão universitária, reconhecendo sua complexidade e importância estratégica para o desenvolvimento nacional (UFSC, 2023).

Ao criar indicadores para analisar os resultados do Programa Imóvel da Gente nas IES, esta pesquisa se propõe a criar métricas para avaliar uma política pública de caráter transversal, considerando sua aplicação prática e seus desdobramentos na realidade das universidades. O programa, instituído no início do terceiro governo Lula, representa uma iniciativa inovadora de reposicionamento do Estado frente à destinação de imóveis da União, com foco na descentralização, na função social e na valorização do patrimônio público.

A relevância da pesquisa se sustenta também no fato de o Programa ainda estar em fase de consolidação, carecendo de análises avaliativas que considerem seus

impactos institucionais. Ao investigar seus dois primeiros anos de implementação, o estudo pretende preencher essa lacuna, contribuindo para o debate acadêmico e oferecendo subsídios qualificados à sua continuidade ou aprimoramento. A proposta metodológica, ancorada na Teoria da Mudança, busca articular teoria e prática por meio da produção de indicadores, sistematização de desafios enfrentados pelas IES e proposição de soluções aplicáveis.

Conforme aponta Vergara (2005), a viabilidade, originalidade e relevância são elementos centrais para a justificativa de um projeto. Este trabalho apresenta viabilidade técnica e institucional, considerando o acesso da pesquisadora às informações e aos interlocutores do programa, em razão de sua atuação como servidora pública na Secretaria de Patrimônio da União, órgão executor da política. Sua originalidade está na abordagem de um tema ainda pouco explorado no campo da avaliação de políticas públicas e da administração universitária. E sua relevância se manifesta tanto no plano teórico quanto prático, ao propor a elaboração de uma cartilha avaliativa voltada às IES, com o objetivo de qualificar sua gestão patrimonial e fomentar uma cultura avaliativa nas universidades e nos órgãos governamentais.

Dessa forma, a pesquisa articula interesses acadêmicos, institucionais e sociais, ao lançar luz sobre uma política pública recente, com potencial de transformação na relação entre a gestão do patrimônio da União e o fortalecimento da educação pública superior no Brasil.

Espera-se, com esta pesquisa, contribuir de forma significativa para o campo da avaliação de políticas públicas e para a qualificação da gestão universitária no Brasil. Ao articular teoria e prática, o estudo oferece subsídios não apenas à academia, mas também a gestores públicos e tomadores de decisão, ao propor um olhar crítico e construtivo sobre os efeitos do Programa Imóvel da Gente nas universidades federais. Entre os produtos da pesquisa, destaca-se a elaboração de uma cartilha orientadora para avaliação da política pública, voltada às IES, com potencial de replicação e de apoio à gestão institucional. Nesse sentido, o trabalho se insere como uma proposta aplicada, alinhada aos princípios do mestrado profissional.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A compreensão dos resultados do Programa Imóvel da Gente na gestão universitária e no funcionamento das instituições de ensino superior públicas nos dois primeiros anos de sua implementação exige uma análise aprofundada de diversos aspectos interligados. A gestão universitária, enquanto um processo complexo de administração e organização das instituições, é fundamental para entender os impactos do programa.

Caracterizada pela coexistência de instâncias acadêmicas e administrativas, pela autonomia relativa das unidades e por processos decisórios colegiados, a gestão universitária condiciona a forma como políticas públicas são operacionalizadas no cotidiano institucional (Schlickmann, 2013; Paiva; Campos, 2018). Nesse sentido, iniciativas que envolvem a destinação e o uso de imóveis públicos mobilizam diretamente processos de planejamento, coordenação e governança, exigindo das universidades capacidade organizacional para transformar diretrizes normativas em ações concretas (Chiavenato, 2011). Considerando que as políticas públicas se materializam por meio de arranjos institucionais e práticas de gestão (Secchi, 2016), a gestão universitária se torna um eixo importante na construção de indicadores voltados à avaliação do Programa Imóvel da Gente nas instituições de ensino superior.

Além disso, a gestão patrimonial pública, com especial atenção ao patrimônio imobiliário da União e à atuação da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), desempenha um papel essencial na viabilidade e execução das políticas públicas voltadas ao setor educacional. A reflexão sobre políticas públicas e os métodos de avaliação dessas políticas também se torna imprescindível, pois permitem contextualizar e avaliar o Programa Imóvel da Gente como uma iniciativa governamental inserida em um contexto mais amplo de políticas públicas. Esse conjunto de conceitos e análises contribui para a avaliação dos efeitos do programa nas instituições de ensino superior, especialmente no que diz respeito à sua gestão e funcionamento.

2.1 Gestão Universitária

A educação de nível superior constitui-se em importante segmento da sociedade, em razão do papel que desenvolve e de seu impacto nas atividades econômicas, políticas, culturais e sociais. Cada vez mais reconhecida como estratégica para o desenvolvimento econômico e social, sua importância para transformar a sociedade a torna prioridade para o futuro das nações (Neves, 2007). O crescimento dessa demanda exige flexibilidade e alternativas de formação alinhadas ao mercado em constante mudança (Meyer; Junior, 2013).

Para o avanço da qualidade do ensino superior, é inevitável a associação ao processo de gestão dessas instituições de ensino. Conforme Schlickmann (2013), administração universitária é o campo científico que objetiva estudar as organizações de educação superior e que pode ser definida como o processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros das organizações de educação superior, usando todos os recursos disponíveis para atingir seus objetivos. Ainda assim, não há teoria própria quanto à prática dessa gestão, o que leva os administradores a buscarem modelos no setor privado (Melo; Meyer, 2021).

Pode-se dizer que gestão universitária é um campo complexo e multifacetado, que exige a integração de diferentes modelos e abordagens para compreender sua dinâmica e desafios. Segundo Chiavenato (2011), a gestão nas organizações deve ser entendida como um processo que envolve planejamento, organização, direção e controle, visando alcançar objetivos de forma eficiente e eficaz.

Conforme Paiva e Campos (2018), a gestão nas universidades públicas brasileiras é marcada pela dualidade entre estruturas administrativas burocráticas e acadêmicas, que coexistem em um ambiente de autonomia relativa e necessidade de democratização dos processos decisórios. Chiavenato (2011) destaca que a burocracia, embora necessária para garantir a racionalidade e a padronização dos processos, pode gerar disfunções como a morosidade e a rigidez, que dificultam a adaptação às mudanças e a inovação.

Destaca-se que, hoje em dia, em IES públicas, existe um misto de práticas de gestão. Por exemplo, a administração pública gerencial emerge como uma resposta à

crise do Estado no final do século XX, representando uma transição do modelo burocrático tradicional para um enfoque orientado para resultados e eficiência. Diferentemente da administração burocrática, que prioriza o controle rígido de processos e procedimentos, a abordagem gerencial enfatiza a descentralização, a flexibilidade e a avaliação por desempenho, visando atender às demandas dos cidadãos de forma mais eficaz. Essa mudança estratégica busca superar as limitações do modelo anterior, que se mostrou inadequado para gerir um Estado com funções ampliadas, como educação, saúde e infraestrutura, características do capitalismo contemporâneo (Bresser, 1998).

Desta forma, mesmo com diferentes práticas de administração universitária, Gomes *et al.* (2013) apontam que os gestores universitários, muitas vezes, assumem cargos sem formação específica em administração, o que pode levar a uma gestão baseada em tentativas e erros, além de dificuldades em conciliar o tempo disponível entre as demandas administrativas com as atividades acadêmicas. Essa realidade é agravada pela necessidade de cumprir metas de ensino, pesquisa e extensão, ao mesmo tempo em que se busca atender às exigências de transparência e obrigação de prestação de contas impostas pela sociedade, pela legislação e pelo Ministério da Educação (Paiva; Campos, 2018).

A adoção de metodologias de planejamento estratégico no contexto da gestão universitária pública enfrenta uma série de demandas e limitações estruturais e culturais, conforme descrito por Pascuci *et al.* (2016). Tais obstáculos se originam, em grande parte, da própria complexidade organizacional das universidades públicas, caracterizadas por sua pluralidade de atores, objetivos divergentes, estruturas descentralizadas e racionalidade política.

Entre os principais fatores limitadores está a autonomia das unidades acadêmicas, que, embora essencial para a liberdade científica e didática, dificulta a implementação de estratégias institucionais unificadas. A expressão “cada um no seu castelo” (Pascuci *et al.*, 2016, p. 50) sintetiza essa realidade, indicando a fragmentação entre os centros e a administração central.

Pascuci *et al.* (2016) apontam ainda que outro fator relevante é o caráter político e democrático da organização universitária, onde decisões colegiadas, negociações e barganhas predominam. Tal contexto pode reduzir a efetividade de instrumentos de

planejamento com base racionalista, próprios do ambiente empresarial. Essa dimensão política se acentua com a descontinuidade administrativa, que compromete a execução de planos de longo prazo e favorece o caráter simbólico das ações planejadas.

Além disso, há uma resistência institucional à adoção de práticas gerencialistas, frequentemente vistas como “modismos empresariais” (Pascuci *et al.*, 2016, p. 55). Essa resistência se intensifica pela percepção de que tais métodos desconsideram as especificidades acadêmicas e a missão pública das universidades.

Do ponto de vista operacional, a dissociação entre planejamento e orçamento é apontada como uma das maiores barreiras à institucionalização do planejamento estratégico. A gestão orçamentária das universidades está atrelada ao Plano Plurianual (PPA), limitando sua capacidade de vincular metas estratégicas aos recursos disponíveis (Pascuci *et al.*, 2016).

Dialogando com esses achados, Ribeiro (2023) também reforça que o planejamento estratégico nas universidades públicas é frequentemente atravessado por fatores externos e internos que limitam sua efetividade. A influência de organismos internacionais, como a OCDE e o Banco Mundial, introduz diretrizes que nem sempre se alinham às especificidades do contexto brasileiro, gerando tensionamentos nas práticas de gestão. Internamente, a ausência de articulação entre o planejamento estratégico e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), a escassez de recursos e a falta de capacitação dos gestores são elementos que comprometem a implementação de estratégias sustentáveis (Ribeiro, 2023).

Por fim, como dito anteriormente, a excessiva regulamentação e burocracia imposta pelas instâncias superiores do poder público impõe um grau de rigidez que compromete a agilidade e a autonomia necessárias à gestão inovadora e eficiente (Ribeiro, 2023).

Outro grande desafio que muitas das administrações das universidades públicas enfrentam, é em relação ao seu orçamento. O orçamento é apoio ao processo de decisão dos gestores e por essa razão pode estar diretamente ligado à estratégia das instituições, além de ser considerado peça-chave para as políticas públicas, estabelecendo prioridades e decisões políticas. A escassez de recursos e as mudanças

socioeconômicas fazem do cenário atual um ambiente de instabilidade (Silva; Rissi, 2017).

O orçamento, enquanto ferramenta de previsão e controle, deve garantir que os recursos destinados à gestão patrimonial sejam bem alocados, levando em consideração a manutenção e a expansão do patrimônio. A administração pública enfrenta desafios significativos, como a escassez de recursos e a pressão por transparência, o que exige um controle orçamentário robusto para alinhar os bens e serviços às políticas públicas (Silva; Rissi, 2017; Souza, 2021).

Além disso, a gestão patrimonial, especialmente em instituições de ensino superior, depende da integração entre orçamento e planejamento estratégico para otimizar o uso de recursos escassos. A escassez de recursos financeiros impõe a necessidade de uma gestão eficiente, onde cada decisão orçamentária reflete as prioridades da instituição, com vistas ao desenvolvimento educacional e à sustentabilidade financeira (Silva; Rissi, 2017).

Ainda que a literatura destaque o peso da política institucional, a questão orçamentária e a descontinuidade administrativa como entraves à efetividade do planejamento estratégico nas universidades públicas, é possível observar nuances nesse cenário. Gabriela Lotta (2019), ao analisar a atuação dos burocratas de médio escalão, aponta que esses agentes ocupam um papel fundamental na mediação entre as diretrizes formuladas e a prática cotidiana das organizações públicas. Mesmo em contextos marcados por conflitos, ambiguidade e disputas, esses profissionais operam como pontes, articulando interesses, garantindo certa continuidade e adaptando políticas às realidades institucionais. Ao lançar luz sobre essa camada da burocracia, a autora revela que há espaço para ação estratégica e responsiva, mesmo em ambientes organizacionais complexos e fortemente politizados, como é o caso das universidades públicas. Assim, o planejamento pode, sim, ultrapassar o papel simbólico e ganhar efetividade, especialmente quando sustentado por atores comprometidos com sua materialização (Lotta, 2019).

Portanto, a gestão universitária deve ser entendida como um processo dinâmico e adaptativo, que requer a integração de diferentes modelos e abordagens para lidar com a complexidade e os desafios específicos das instituições de ensino superior. A adoção

de práticas de gestão democrática e participativa, aliada à busca por eficiência e eficácia, pode contribuir para o fortalecimento das universidades como instituições essenciais para o desenvolvimento social e econômico do país. Nesse sentido, a adoção de modelos participativos na gestão pública tem ganhado relevância diante da necessidade de fortalecer os valores democráticos e promover maior legitimidade nas decisões institucionais. Denhardt e Denhardt (2002), ao proporem o Novo Serviço Público, defendem que os gestores devem priorizar o serviço ao cidadão, promovendo a deliberação coletiva em detrimento de lógicas estritamente gerencialistas.

Essa abordagem se articula com a compreensão de Secchi (2016), para quem as políticas públicas são processos essencialmente políticos e interativos, nos quais a escuta e a construção conjunta de soluções são elementos centrais. Assim, pensar a gestão universitária a partir de um modelo participativo significa reconhecer a importância de envolver a comunidade acadêmica na definição de rumos institucionais, valorizando o diálogo, a legitimidade e a corresponsabilização nas decisões.

Essa lógica participativa também se manifesta na gestão orçamentária das universidades públicas, onde o orçamento é, ou deveria ser, um instrumento construído coletivamente, refletindo as prioridades pactuadas entre diferentes atores institucionais. Nesse sentido, a gestão patrimonial e o orçamento público não apenas se interligam tecnicamente, mas também politicamente, pois ambos demandam processos decisórios transparentes e integrados à realidade institucional. O planejamento e o controle eficazes dos bens públicos exigem uma visão estratégica que maximize o uso de recursos limitados (Souza, 2021). No âmbito das instituições de ensino superior, essa articulação torna-se ainda mais relevante diante das restrições orçamentárias e da necessidade de assegurar a sustentabilidade das atividades acadêmicas, administrativas e de extensão.

Assim, a gestão universitária desempenha papel fundamental na organização de informações e na definição de métricas que orientam o planejamento, o controle e a avaliação do uso dos recursos públicos. No caso dos bens institucionais, essa capacidade é determinante para a gestão patrimonial, ao subsidiar decisões sobre alocação, manutenção e expansão da infraestrutura universitária, especialmente no contexto de políticas públicas de destinação de imóveis às instituições de ensino superior.

2.2 Gestão Patrimonial

Patrimônio pode ser definido como “conjunto de bens, valores, direitos e obrigações de pessoa física ou jurídica”, expresso em termos monetários e utilizado no atendimento de objetivos sociais (Martins; Alt, 2001, p. 6). A gestão patrimonial é um elemento fundamental para a sustentabilidade e eficiência das organizações, tanto no setor público quanto no privado. Ela envolve o planejamento, controle e manutenção dos ativos físicos e materiais, visando maximizar sua utilidade e minimizar custos ao longo de seu ciclo de vida (Robles, 2016).

Robles (2016) aponta que a aquisição de um bem patrimonial, geralmente, não se constitui em uma operação de rotina e exige cuidado especial. Ainda, para o autor, a administração de bens materiais e patrimoniais tem especificidades relativas aos setores privados e públicos, com a necessidade de utilização de práticas gerenciais, tendo em vista a redução dos custos desses bens e a busca de sua contribuição aos resultados organizacionais.

Bens patrimoniais, considerando sua natureza, suas características, sua durabilidade e valor monetário atribuído devem ser controlados fisicamente e incorporados ao patrimônio do órgão detentor (Ferreira, 2021). Assim, a gestão patrimonial pode ser compreendida como o conjunto de práticas administrativas voltadas à organização, controle, preservação e uso estratégico dos bens patrimoniais de uma entidade, sejam eles móveis, imóveis ou intangíveis.

A gestão patrimonial possui algumas características fundamentais: (i) natureza sistêmica, ao integrar setores como orçamento, contabilidade, administração e jurídico; (ii) orientação para resultados, ao buscar a efetividade no uso dos ativos; (iii) uso intensivo de informações, com base em sistemas informatizados de controle patrimonial; e (iv) exigência de normatização e padronização (Goulart, 2016). Seus elementos centrais podem ser identificados como: o inventário patrimonial, o controle físico e contábil, a avaliação e reavaliação de ativos, a manutenção preventiva e corretiva, a alienação ou readequação de bens, e a utilização de sistemas informatizados integrados, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 - Elementos da Gestão Patrimonial

Elemento	Descrição
Inventário Patrimonial	Processo de identificação, catalogação e registro de todos os bens pertencentes à entidade. Serve como base para o planejamento e controle patrimonial.
Controle Físico e Contábil	Garante a correspondência entre os registros contábeis e os bens existentes fisicamente, prevenindo perdas, extravios e fraudes.
Avaliação e Reavaliação de Ativos	Procedimento para atribuição ou atualização do valor dos bens, considerando sua vida útil, estado de conservação e critérios técnicos e contábeis.
Manutenção Preventiva e Corretiva	Conjunto de ações para garantir o bom funcionamento e a conservação dos ativos, prolongando sua vida útil e evitando paralisações por falhas.
Alienação ou Readequação de Bens	Refere-se à destinação de bens que não atendem mais aos objetivos institucionais, podendo envolver doação, venda, descarte ou reaproveitamento interno.

Fonte: elaborado a partir de Goulart (2016) e Catelli (2001).

Esses elementos devem estar integrados em sistemas informatizados, como o Sistema de Administração dos Imóveis da União (SPIUnet), que permitem o monitoramento em tempo real e promovem a gestão baseada em evidências (SPU, 2023).

No contexto público, a gestão patrimonial assume uma dimensão ainda mais complexa, por envolver o zelo por recursos que pertencem à coletividade e cujo uso deve estar alinhado ao interesse público (Catelli, 2001). Segundo Goulart (2016), a gestão patrimonial vai além da simples contabilidade de ativos, sendo um instrumento de governança e planejamento estratégico, capaz de contribuir com a sustentabilidade financeira e a efetividade das políticas públicas.

Dentre as principais vantagens de uma boa gestão patrimonial, destacam-se a racionalização do uso dos bens, a melhoria da tomada de decisão administrativa, a redução de desperdícios, a valorização dos ativos e o fortalecimento da transparência

pública (Andrade, 2012). Além disso, a existência de um sistema patrimonial eficiente favorece o planejamento de investimentos, a alocação adequada de recursos e o controle social, na medida em que permite à sociedade acompanhar a destinação e a utilização dos bens públicos (Paiva *et al.*, 2017).

Ao se comparar a gestão patrimonial no setor público e no setor privado, observa-se uma série de diferenças significativas, sobretudo quanto à finalidade, instrumentos de controle e exigências legais. Enquanto o setor privado visa a maximização dos lucros e a valorização de seus ativos, a gestão patrimonial pública está orientada pela busca do interesse coletivo e pela eficiência no uso de bens cuja titularidade é do Estado (Paiva *et al.*, 2017). O quadro a seguir explicita essas diferenças fundamentais:

Quadro 2 - Gestão Patrimonial Pública x Privada

Elemento	Gestão Pública	Gestão Privada
Finalidade	Interesse público e social	Lucro e rentabilidade
Base legal	Normas constitucionais e administrativas	Código Civil e legislação empresarial
Flexibilidade	Baixa (regulação intensa)	Alta (decisões ágeis e estratégicas)
Crítérios de destinação	Necessidade institucional/social	Rentabilidade ou liquidez do ativo
Prestação de contas	Obrigatória (accountability)	Limitada a acionistas/sócios
Ferramentas de gestão	Cadastro público, SIGs, auditoria patrimonial	ERP, controle financeiro e auditorias

Fonte: elaborado a partir de Goulart (2016) e Catelli (2001).

A gestão patrimonial pública, por estar submetida a normas legais rígidas, mecanismos de controle externo e à prestação de contas à sociedade, exige maior transparência e normatização do que a gestão privada, que se pauta principalmente pela eficiência e retorno econômico (Catelli, 2001; Goulart, 2016). Esse diferencial torna-se ainda mais evidente quando se observa programas como o “Imóvel da Gente”, que buscam ampliar a utilização social dos bens públicos subutilizados, especialmente no campo da educação superior, promovendo a democratização do acesso a esses ativos

(Brasil, 2025). Portanto, compreender os fundamentos e as especificidades da gestão patrimonial é essencial para o fortalecimento da administração pública e para a implementação de políticas públicas eficazes e sustentáveis.

2.3 Gestão Patrimonial Pública e Universitária

A gestão patrimonial na administração pública é um instrumento essencial de governança, garantindo a eficiência, transparência e legalidade no uso dos recursos públicos. Ela envolve o controle e a administração de bens móveis e imóveis, desde sua aquisição até a baixa, assegurando que sejam utilizados em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Moraes, 2021).

Entender os desafios das experiências dos procedimentos de gestão patrimonial nas instituições públicas, constitui a essência na compreensão dos aspectos limitadores de sua execução eficiente (Pereira; Santos; Da Silva; 2024).

Portanto, a gestão de bens patrimoniais na administração pública é um componente essencial para a sustentabilidade e a eficiência do Estado, pois envolve o controle, o registro, a avaliação e a adequada utilização dos ativos públicos. Essa gestão, no entanto, ainda enfrenta inúmeros desafios, como a fragmentação das informações, a ausência de sistemas integrados e a carência de padronização nos processos de controle patrimonial (Souza, 2021). Conforme destaca Souza (2021), a ausência de uma cultura institucional voltada para a gestão patrimonial impede que os bens públicos sejam tratados como instrumentos estratégicos de gestão, comprometendo a eficácia das políticas públicas e a transparência na administração dos recursos. Assim, delimitar o tema da gestão patrimonial implica compreender sua centralidade na governança pública e a necessidade de investimentos em estrutura, tecnologia e capacitação para garantir que os bens públicos cumpram sua função social (Souza, 2021).

Em um contexto de crescente demanda por transparência e eficiência na gestão pública, a gestão patrimonial emerge como um pilar estratégico para a sustentabilidade financeira e operacional do Estado. A adoção de tecnologias e metodologias modernas, aliada à capacitação de recursos humanos, pode potencializar o controle e a governança

dos bens públicos, assegurando que cumpram sua função social e contribuam para o desenvolvimento socioeconômico. Assim, a gestão patrimonial não é apenas uma obrigação legal, mas um compromisso ético com a sociedade (Moraes, 2021).

A legislação brasileira, como a Lei 4.320/64 e a Lei Complementar 101/2000, estabelece diretrizes claras para a administração patrimonial, incluindo a necessidade de reavaliações, alienações controladas e a imprescritibilidade dos bens públicos. Esses mecanismos visam não apenas proteger o patrimônio, mas também otimizar sua utilização em benefício coletivo (Moraes, 2021). O patrimônio imobiliário público faz parte de um conceito maior, o de bem público (Braga, 2015). O art.º 99 do Código Civil classifica de três maneiras os bens públicos imóveis:

- I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades (Brasil, 2002, p. 8).

A gestão do patrimônio público brasileiro, sobretudo o imobiliário, passou por grandes mudanças ao longo da história do país, da colônia aos nossos dias. Conforme narra Paiva *et al.* (2017) seu início remonta ao período colonial, quando a administração das terras e bens públicos era essencial para a organização e expansão do território. Com a chegada da família real portuguesa ao Brasil em 1808, iniciou-se a sistematização da gestão fundiária, culminando na criação do Ministério da Fazenda em 28 de junho de 1808, que passou a ser responsável por essa gestão.

Em 30 de janeiro de 1854, durante o Brasil Império, o Decreto nº 1.318 estabeleceu a "Repartição Geral das Terras Públicas", a primeira instituição dedicada à organização da questão fundiária no país. Essa data marca o nascimento da atual Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão responsável pela administração do patrimônio imobiliário da União (Paiva *et al.*, 2017).

Desde sua criação, a SPU passou por diversas transformações, adaptando-se às mudanças políticas e econômicas do Brasil. A Constituição de 1934, por exemplo, reconheceu a importância da preservação do patrimônio cultural brasileiro, embora tenha enfrentado desafios para sua implementação (Paiva *et al.*, 2017)

A década de 1930 também foi marcada pela criação da Inspetoria de Monumentos Nacionais, vinculada ao Museu Histórico Nacional, com o objetivo de proteger o patrimônio histórico e artístico do país (MHN, 2025).

Paiva *et al.* (2017) aponta que ao longo do século XX, a SPU desempenhou um papel crucial na gestão dos bens públicos, incluindo a destinação de imóveis para políticas públicas, como habitação, educação e infraestrutura. A extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), por exemplo, possuía uma vasta quantidade de imóveis não operacionais que, após sua extinção, passaram a ser administrados pela SPU. A gestão desses imóveis revelou desafios relacionados à incorporação e afetação de propriedades, evidenciando a necessidade de uma abordagem mais eficiente e estratégica na administração do patrimônio da União.

Figura 1 - Linha do tempo da SPU



Fonte: Elaborado a partir de SPU (2023).

Hoje, a SPU tem como competências administrar e conservar o patrimônio imobiliário da União, garantindo sua regularidade dominial e documentação legal. Ela formaliza atos jurídicos, como contratos de compra, venda, locação e arrendamento, com força de escritura pública, e providencia seus registros em cartórios. Além disso, a Secretaria controla, fiscaliza e mantém os imóveis da União utilizados em serviços públicos, promove a incorporação de novos bens ao patrimônio federal e formula, propõe e avalia a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), integrando-a com outras políticas públicas para alinhar a gestão patrimonial ao desenvolvimento nacional. Essas atribuições visam assegurar a eficiência, legalidade e sustentabilidade do patrimônio imobiliário da União (Paiva *et al.*, 2017).

A gestão patrimonial no contexto das instituições de ensino superior públicas brasileiras representa um dos pilares fundamentais para a sustentação das atividades acadêmicas, administrativas e de extensão. Trata-se de um campo que exige planejamento, controle, normatização e integração com os demais setores da universidade, uma vez que os bens patrimoniais, especialmente os imóveis, são diretamente responsáveis por viabilizar o funcionamento institucional (Fonseca; Santos, 2020). Nesse cenário, a administração patrimonial deixa de ser uma atividade meramente operacional para assumir um papel estratégico na governança universitária.

De acordo com Oliveira e Andrade (2019), a gestão de bens patrimoniais nas universidades federais compreende desde a incorporação de bens móveis e imóveis até seu controle, manutenção, avaliação e eventual desfazimento. Esses processos são orientados por legislações específicas, como a Instrução Normativa nº 205/1988 e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), além de normas internas das próprias universidades. A atuação eficiente nesta área está diretamente associada à qualidade da gestão universitária, uma vez que impacta a alocação de espaços, a aquisição de novos equipamentos, a manutenção da infraestrutura e a segurança jurídica da posse e uso dos bens.

Entre os principais desafios enfrentados pelas universidades no âmbito patrimonial, destacam-se a ausência de sistemas integrados de informação, a defasagem na atualização dos registros patrimoniais, a escassez de pessoal técnico especializado e a complexidade jurídica relacionada aos bens da União sob responsabilidade das

instituições (Fonseca; Santos, 2020). Essas limitações impactam diretamente na capacidade das universidades de promover melhorias estruturais e responder às demandas acadêmicas, especialmente em cenários de expansão da rede federal e de reconfiguração das políticas públicas voltadas ao ensino superior.

A gestão patrimonial universitária envolve também a necessidade de articulação com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), uma vez que muitos imóveis utilizados pelas universidades pertencem formalmente à União e são apenas cedidos ou afetados às instituições. Segundo o Ministério da Educação (2023), essa dependência institucional demanda esforços contínuos de regularização, registro e atualização cadastral, de modo a assegurar a segurança jurídica das ocupações e a viabilidade de investimentos públicos em infraestrutura.

Quando bem estruturada e alinhada às diretrizes institucionais e normativas legais, a gestão patrimonial universitária torna-se um instrumento de planejamento e desenvolvimento organizacional, contribuindo diretamente para a efetividade da política educacional pública e para o aprimoramento da gestão pública no setor do ensino superior (Moraes, 2021; Pereira; Santos; Da Silva; 2024).

Para cada governo, a visão quanto à gestão do patrimônio público tem uma direção redefinida. Historicamente, essa gestão foi marcada por uma abordagem fiscalista, sobretudo durante o Império e ao longo de grande parte da República, até a redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse período, a SPU esteve majoritariamente vinculada ao Ministério da Fazenda, refletindo uma lógica de controle orçamentário e arrecadatário dos bens públicos.

A partir de 1999, a SPU foi transferida para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sinalizando uma inflexão no tratamento do patrimônio público. Entre os anos de 2003 e 2015, consolida-se a construção da Política Nacional de Patrimônio da União, com o propósito de reposicionar os imóveis da União como ativos estratégicos, voltados à promoção do interesse público e à realização da função social da propriedade. Esse movimento marca uma transição de uma gestão meramente fiscal para uma abordagem orientada por finalidades públicas, contribuindo para uma visão mais moderna e articulada do papel do patrimônio estatal (Brasil, 2025).

Em 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro, a lógica de trabalho da Secretaria sofreu alterações. Segundo seu plano de governo, a ideia era a desmobilização de ativos públicos como estratégia para reduzir a dívida mobiliária federal em até 20%, por meio de privatizações, concessões, alienação de imóveis da União e devolução de recursos alocados em instituições financeiras oficiais sem retorno claro à população. Nesse contexto, previa-se a extinção de algumas estatais, a privatização de outras, mantendo-se apenas aquelas com caráter estratégico para o Estado (Brasil, 2018). Assim, a orientação voltada à venda do patrimônio tornou-se o foco do governo brasileiro.

A mudança na gestão do Governo Federal em 2023 traz uma nova visão para a SPU, entendendo o patrimônio público como direito da população (Brasil, 2025). Assim, a atual gestão desenvolveu o Programa Imóvel da Gente, oficialmente denominado Programa de Democratização de Imóveis da União, ação que visa destinar propriedades públicas subutilizadas ou ociosas a finalidades sociais, como habitação, educação, saúde, assistência social, cultura e esporte. Desde sua implementação, mais de 750 imóveis já foram direcionados a essas políticas em todo o território nacional, beneficiando mais de 400 mil famílias e promovendo maior inclusão e equidade no acesso ao patrimônio público (Brasil, 2025).

Gestado ao longo de 2023 e lançado em 2024 através do Decreto 11.929, de 26 de fevereiro de 2024, o programa retoma da história recente a diretriz “Patrimônio de Todo Brasileiro” que orientou a condução da SPU no período da construção da Política Nacional de Patrimônio da União, de 2003 a 2015. O patrimônio imobiliário da União é tratado como bem do povo brasileiro e, por isso, deve estar a serviço de políticas estratégicas do governo, retomando, nesse sentido, a dimensão da função social da propriedade da União (Brasil, 2025).

A diretriz de democratização do acesso ao patrimônio imobiliário da União, que orienta o Programa Imóvel da Gente, fundamenta-se na compreensão do patrimônio público como instrumento voltado à promoção de direitos sociais, à melhoria das condições de vida e à ampliação do acesso ao território (Brasil, 2025).

O site oficial do Programa (Brasil, 2025) aponta ainda que a qualificação e o aprimoramento da gestão do patrimônio imobiliário público federal no âmbito do Programa Imóvel da Gente estão sendo implementados por meio da simplificação e

padronização dos instrumentos de caracterização, incorporação e destinação de imóveis da União; da transformação digital; da articulação entre os entes federativos; e da garantia do diálogo e da participação social na gestão dos imóveis da União.

O programa conta com 4 linhas de ação, conforme figura retirada de seu site:

Figura 2 - Linhas prioritárias do Programa Imóvel da Gente

Linha 1 Provisão habitacional de interesse social	Linha 2 Regularização fundiária e urbanização	Linha 3 Políticas públicas e programas estratégicos	Linha 4 Empreendimentos de múltiplos usos em grandes áreas
- Programa Minha Casa Minha Vida – modalidades Entidades e FAR. - Empreendimentos para a modalidade locação social em parceria com entes locais. - Empreendimentos com orçamento dos próprios entes federativos ou parceiros.	- Titulação de ocupantes em áreas com infraestrutura. - Urbanização de assentamentos precários.	- Obras do Novo PAC. - Políticas públicas prioritárias: Saúde, Assistência Social, Educação, Segurança Alimentar, Cultura, Direitos Humanos. - Destinação de imóveis para reforma agrária.	- Desenhos inovadores de destinação de imóveis de grandes dimensões para múltiplos usos envolvendo parceria com setor privado. - Parcerias Público-Privadas (PPP). - Permuta de imóveis da União por imóveis para políticas públicas.

Fonte: Brasil (2025).

Ainda, de acordo com seu decreto de criação, poderão ser beneficiárias do Programa as pessoas físicas ou jurídicas incluindo órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, entre outras (Brasil, 2025).

Na linha 3, o Programa pode beneficiar Instituições de Ensino Superior públicas ao destinar e regularizar imóveis que podem ampliar o acesso à educação pela população, sendo essa a linha de enfoque deste estudo. Nesse sentido, ao observar a atuação do Estado na destinação de imóveis públicos, é possível compreender o Programa Imóvel da Gente como parte de um conjunto mais amplo de políticas públicas voltadas à promoção de direitos sociais, como o acesso à educação, à moradia e à infraestrutura urbana.

2.4 Políticas Públicas

O Programa Imóvel da Gente, analisado no capítulo anterior, exemplifica uma ação governamental voltada para a gestão de imóveis da União, com foco na utilização educacional e social. Para compreender melhor a implementação e os impactos de programas como esse, é fundamental situá-los dentro do campo mais amplo das políticas públicas. A partir dessa base conceitual, será possível identificar as dinâmicas que envolvem a escolha, a implementação e a avaliação das políticas públicas no Brasil, com ênfase na gestão de recursos públicos e no papel das instituições no processo.

Souza (2006) conceitua política pública como um campo do conhecimento que visa tanto transformar decisões políticas em medidas concretas quanto analisar os efeitos dessas intervenções. Além disso, quando necessário, busca reorientar estratégias e ajustar rumos, garantindo que as ações governamentais atendam aos objetivos propostos e respondam às demandas sociais.

Os debates sobre políticas públicas envolvem a discussão sobre o papel dos governos em sua formulação e implementação. Não se adota aqui uma visão simplista, seja do pluralismo (que reduz o Estado a mero reflexo de grupos de interesse), do elitismo (que o vê como instrumento exclusivo dos poderosos) ou do estruturalismo (que o considera apenas a serviço de classes dominantes). Em sociedades complexas, o Estado age com certa independência, ainda que sob influências internas e externas. Essa autonomia permite ao Estado desenvolver capacidades institucionais para implementar políticas públicas, cujo alcance varia conforme contextos históricos e fatores políticos, econômicos e sociais (Souza, 2006).

A partir da década de 1980, as políticas públicas sofreram uma significativa transformação, passando a adotar princípios do Novo Gerencialismo Público. Essa abordagem priorizou a eficiência, em detrimento de políticas meramente redistributivas; credibilidade, com a adoção de regras claras e redução da discricionariedade política; delegação de funções a órgãos independentes, visando minimizar interferências partidárias (Souza, 2006).

Souza (2006) destaca que embora o gerencialismo tenha predominado, surgiram também iniciativas de participação social, como os conselhos comunitários e o orçamento

participativo, especialmente em políticas sociais. Tais discussões são aprofundadas por Secchi (2019) e Denhardt e Denhardt (2002), com a teoria da gestão pública participativa e do novo serviço público, que apresenta uma perspectiva de gestão mais democrática e participativa.

No entanto, apesar dessa abertura, os governos mantêm o controle central sobre a formulação e implementação das políticas, ainda que compartilhem parte da execução com outros atores. Políticas públicas são sistemas complexos, onde se entrelaçam racionalidade técnica, disputas de poder e contextos históricos específicos. Além disso, têm sido a forma de resposta do Estado às demandas da sociedade, expressando seu compromisso público. Sua formulação envolve a identificação dos interesses e atores envolvidos na demanda e sua posterior regulamentação (Carvalho, 2002).

As políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões (Secchi, 2018). Essas ações se concretizam na oferta de bens e serviços que respondem às demandas sociais oriundas de disputas políticas em torno do que se entende por interesse público (Madeira, 2014). O conceito pressupõe o reconhecimento de uma esfera da vida que ultrapassa o âmbito privado e individual, e que, nas sociedades contemporâneas, deve ser organizada sob responsabilidade estatal.

Madeira (2014) reforça que políticas públicas devem ser vistas como espaços de construção de sentido, nos quais se articulam dinâmicas políticas (*politics*), estruturas institucionais (*polity*) e estratégias programáticas (*policies*). Essa abordagem reforça a compreensão de tais políticas como fenômenos complexos e interativos, que não se reduzem a decisões técnicas, mas refletem relações de poder, disputas simbólicas e projetos de sociedade.

No contexto brasileiro, a consolidação do campo de políticas públicas está fortemente vinculada à transição democrática e à promulgação da Constituição de 1988, que ampliou o papel do Estado na garantia de direitos sociais e definiu um novo padrão de relacionamento entre governo e sociedade. A partir desse marco, as políticas públicas passaram a ser concebidas não apenas como instrumentos de governo, mas como mecanismos institucionais de efetivação de direitos e de redistribuição de oportunidades,

especialmente nas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar (Madeira, 2014).

Esse processo foi acompanhado por uma crescente institucionalização de práticas de planejamento, monitoramento e avaliação, como forma de garantir maior eficiência, eficácia e equidade na atuação estatal. Como observam Vaitsman, Ribeiro e Lobato (2013), o fortalecimento da análise de políticas públicas no Brasil ocorreu paralelamente à ampliação das demandas sociais, exigindo do Estado capacidade de resposta qualificada e sustentada em evidências. A incorporação dessas práticas reforçou a ideia de que o ciclo de políticas públicas – do diagnóstico à avaliação – deve ser permeado por processos democráticos, transparentes e tecnicamente consistentes.

A emergência do campo das políticas públicas no Brasil também está ligada ao avanço da produção acadêmica sobre o tema, que ganhou força especialmente a partir da década de 1990, com o desenvolvimento de cursos, grupos de pesquisa e publicações especializadas. Secchi (2013) aponta que esse amadurecimento teórico permitiu a sistematização de modelos de análise e a consolidação de um repertório conceitual e metodológico próprio, adaptado às especificidades do Estado e da sociedade brasileira. Esse arcabouço contribui para compreender as políticas públicas não apenas como respostas técnicas a problemas objetivos, mas como arenas de disputa simbólica, negociação institucional e mediação entre interesses diversos.

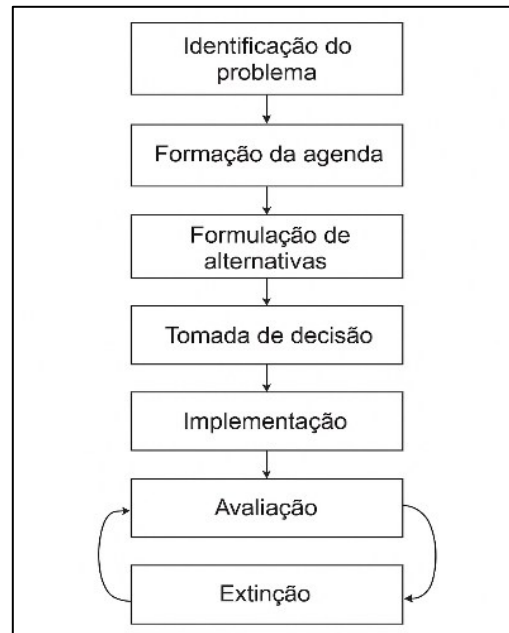
Muitas são as abordagens que tentam definir a formulação de uma política pública. A abordagem do ciclo de políticas públicas é uma das mais difundidas e didáticas para compreender como as decisões públicas são formuladas, implementadas e avaliadas no âmbito do Estado. Segundo Leonardo Secchi (2019), essa perspectiva busca decompor o processo político em etapas analíticas que permitem uma melhor compreensão do funcionamento das políticas públicas. A proposta do ciclo organiza o processo decisório em fases relativamente distintas, embora na prática elas possam ocorrer de forma simultânea, sobreposta ou até mesmo em ordem diversa da prevista.

Para Secchi (2019), o ciclo de políticas públicas é composto por sete etapas principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. A identificação do problema marca o ponto de partida, quando determinada situação passa a ser percebida

socialmente como um problema que exige intervenção estatal. Em seguida, na fase de formação da agenda, esse problema precisa ganhar visibilidade e ser reconhecido como uma prioridade política para que possa ser considerado pelos tomadores de decisão. Nem todos os problemas identificados chegam a essa etapa, uma vez que ela depende da atuação de grupos de interesse, da mídia, da opinião pública e de atores governamentais.

A etapa seguinte, de formulação de alternativas, consiste na elaboração de propostas de ação com base em análises técnicas, políticas e econômicas. Aqui são avaliadas possibilidades de ação, levando em consideração critérios como viabilidade, custo-benefício e impacto esperado. A tomada de decisão, por sua vez, envolve a escolha de uma das alternativas formuladas, resultando na definição formal da política a ser adotada. Essa decisão é influenciada por aspectos institucionais, interesses políticos, capacidade de negociação e poder dos atores envolvidos (Secchi, 2019)

Com a decisão tomada, inicia-se a implementação, fase em que a política pública é executada, colocando em prática as ações planejadas e mobilizando os recursos necessários. A forma como essa etapa é conduzida pode impactar diretamente nos resultados da política, e depende de fatores como capacidade administrativa, articulação interinstitucional e comprometimento dos agentes envolvidos. Posteriormente, ocorre a avaliação, momento em que se verifica o desempenho da política com base em seus objetivos e impactos. A avaliação pode resultar em ajustes, reformulações ou até na descontinuidade da ação pública. Por fim, a política pode passar pela etapa de extinção, seja por obsolescência, mudança de prioridades governamentais ou resolução do problema original (Secchi, 2019).

Figura 3 - Ciclo de Políticas Públicas.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Secchi (2019).

Essa abordagem, apesar de seu caráter simplificador, é útil para estruturar análises sobre o funcionamento das políticas públicas. Secchi (2019) reconhece que o ciclo não deve ser visto como um modelo normativo ou rígido, mas como um recurso investigativo que ajuda a identificar os diferentes momentos e dinâmicas envolvidos nas decisões e ações estatais.

A avaliação ocupa então um lugar estratégico dentro do ciclo das políticas públicas, funcionando como um instrumento essencial para a análise de seus resultados, eficácia e aderência aos objetivos inicialmente propostos. Trata-se de um processo contínuo que permite identificar avanços, limites e possibilidades de aprimoramento. Dada sua relevância, especialmente em contextos em que se busca aprimorar a gestão pública e fortalecer a transparência, o aprofundamento sobre os fundamentos, métodos e finalidades da avaliação de políticas públicas se faz necessário. É a partir dessa perspectiva que se desenvolve o próximo tópico, que trata especificamente da avaliação enquanto campo de conhecimento e prática institucionalizada.

2.5 Avaliação de Políticas Públicas

A avaliação de políticas públicas se consolidou como um campo de estudo essencial para a compreensão da eficácia e dos impactos das ações governamentais. Com o avanço das metodologias de análise, a avaliação passou a desempenhar um papel central na formulação e gestão de políticas públicas, influenciando diretamente a tomada de decisão e a alocação de recursos (Trevisan; Van Bellen, 2008).

O campo da avaliação de políticas públicas emergiu como uma disciplina autônoma a partir da década de 1960, nos Estados Unidos, impulsionado pelo crescimento do Estado de Bem-Estar e pela necessidade de mensuração da eficácia dos programas governamentais. Segundo Faria (2003), a evolução do papel atribuído à avaliação pode ser dividida em três fases principais: informação (1960), realocação de recursos (1980) e legitimação (1990). Essas fases refletem a transformação da avaliação, que passou de um instrumento gerencial para uma ferramenta de prestação de contas e transparência governamental (Trevisan; Van Bellen, 2008).

Na América Latina, e particularmente no Brasil, a institucionalização da avaliação ocorreu de forma mais tardia. Apenas nas últimas décadas observou-se um crescimento significativo na aplicação de metodologias avaliativas, especialmente em políticas sociais. A avaliação de políticas públicas no Brasil passou a ocupar um espaço crescente nas agendas governamentais e acadêmicas a partir da década de 1990, em resposta tanto a demandas de maior efetividade na gestão pública quanto ao fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas democrática. Embora a prática avaliativa já existisse em moldes pontuais, é no período pós-Constituição de 1988 que se observa uma intensificação dos esforços institucionais para criar sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) capazes de subsidiar decisões de governo e qualificar a entrega de bens e serviços públicos (Madeira, 2014).

Esse movimento está diretamente relacionado à consolidação dos direitos sociais e à necessidade de tornar efetivas as garantias constitucionais, como saúde, educação, assistência e segurança. Com a ampliação da atuação do Estado na provisão de políticas sociais, tornou-se indispensável acompanhar não apenas os resultados dessas ações, mas também os processos de implementação, os custos, a cobertura e os impactos sobre

a população beneficiária. A avaliação, nesse contexto, assume papel estratégico ao fornecer evidências para o aprimoramento das políticas públicas e ao apoiar a legitimidade das decisões tomadas pelos gestores públicos (Madeira, 2014).

Madeira (2014) destaca que os sistemas de M&A começam a se institucionalizar como parte do ciclo das políticas públicas, contribuindo para o fortalecimento da capacidade estatal. Essa institucionalização se dá, por exemplo, com a criação de estruturas técnicas especializadas em avaliação nos ministérios, como a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), no Ministério do Desenvolvimento Social, e o fortalecimento de órgãos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O avanço dessas estruturas mostra como a avaliação deixou de ser uma atividade periférica para se tornar uma função estratégica no planejamento governamental.

O fortalecimento da avaliação também está vinculado ao aumento das exigências por transparência em uma sociedade em processo de redemocratização. Arretche (1998) observa que a avaliação passa a ser compreendida como um instrumento político essencial para a formulação de políticas baseadas em evidências e para o aprimoramento da capacidade do Estado de responder a demandas crescentes de bens públicos. Já Jannuzzi (2011) destaca que a construção de sistemas de avaliação no Brasil esteve diretamente ligada à consolidação dos programas sociais e à gestão por resultados, contribuindo não apenas para aferir impactos, mas para fortalecer uma cultura de gestão pública orientada por dados e evidências.

No campo teórico e metodológico, a avaliação também é compreendida como uma prática que atravessa todo o ciclo de políticas públicas, e não apenas como uma etapa final ou técnica. Segundo Leonardo Secchi (2013), a avaliação deve estar presente desde o diagnóstico inicial até a reformulação das ações. O autor distingue funções distintas da avaliação (formativa, somativa e de conhecimento) e aponta que, em contextos democráticos, ela se torna ainda mais relevante ao fomentar a responsabilização pública e a participação da sociedade civil. Com isso, a avaliação consolida-se como um componente essencial de um modelo de gestão pública mais reflexivo, transparente e voltado à aprendizagem institucional.

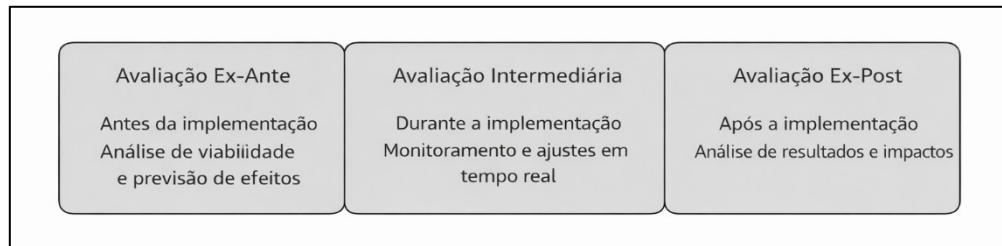
Portanto, a avaliação de políticas públicas pode ser definida como um processo sistemático de análise que busca mensurar os impactos, a eficácia e a eficiência² de programas governamentais. No campo da análise de políticas públicas, a avaliação pode ser classificada em diferentes tipos, a depender do momento do ciclo em que é realizada. Segundo Secchi (2013), é possível distinguir três formas principais de avaliação: ex-ante, intermediária e ex-post.

A avaliação ex-ante ocorre antes da implementação da política e tem como objetivo analisar a viabilidade e as possíveis consequências de diferentes alternativas de ação. Trata-se de uma avaliação prospectiva, que auxilia na tomada de decisão quanto ao desenho mais adequado da política, seus objetivos, metas e instrumentos. Esse tipo de avaliação é fundamental para fundamentar tecnicamente as decisões políticas e reduzir riscos de falhas futuras (Secchi, 2013).

A avaliação intermediária, por sua vez, é realizada durante a execução da política pública. Seu propósito é monitorar o andamento das ações, verificar se as metas intermediárias estão sendo atingidas e permitir correções de rota ainda no curso da implementação. Como destaca Secchi (2013), trata-se de um instrumento importante para o aprimoramento contínuo da política, especialmente em contextos de longa duração e com múltiplos atores envolvidos.

Por fim, a avaliação ex-post é conduzida após a conclusão da política ou programa. Nessa fase, analisa-se se os objetivos foram efetivamente alcançados, quais foram os impactos gerados, quais efeitos colaterais ocorreram e em que medida os resultados justificam os custos e recursos investidos. Essa avaliação é essencial para gerar aprendizado institucional, prestação de contas à sociedade e decisões sobre continuidade, reformulação ou descontinuidade da política (Secchi, 2013).

² Os conceitos de impactos, eficiência e eficácia mencionados neste trecho serão detalhados e discutidos em seção posterior do trabalho.

Figura 4 - Tipos de Avaliação de Políticas Públicas

Fonte: elaborado pela autora a partir de Secchi (2013).

Dado que o Programa Imóvel da Gente se encontra em fase inicial de implementação, esta pesquisa adota como abordagem metodológica a avaliação intermediária. Tal escolha se justifica pela natureza da política analisada, cujo ciclo ainda está em desenvolvimento, especialmente nos dois primeiros anos de execução, foco temporal deste estudo. Destaca-se que isso será explicitado melhor na análise dos resultados dessa pesquisa.

A avaliação de políticas públicas pode ser classificada também a partir de outros critérios, sendo a posição do avaliador e o objeto da avaliação dois aspectos fundamentais para a definição metodológica e para a compreensão dos sentidos políticos e técnicos do processo avaliativo. Segundo Trevisan e Van Bellen (2008), a posição do avaliador refere-se à sua vinculação institucional com o programa ou política avaliada, podendo ser interna, externa ou independente.

Avaliações internas são aquelas realizadas pelas próprias equipes envolvidas na execução da política, o que pode comprometer sua neutralidade e credibilidade, uma vez que há incentivos à minimização de falhas e à exaltação dos resultados (Arretche, 1998 *apud* Trevisan; Van Bellen, 2008, p. 541). Já avaliações externas ou independentes, conduzidas por órgãos autônomos ou pesquisadores não vinculados diretamente à execução, tendem a ser mais isentas, embora não estejam livres de vieses. Por isso, autores como Henry (2002 *apud* Trevisan; Van Bellen, 2008, p. 542) defendem que a transparência metodológica e a explicitação dos valores e filiações ideológicas dos avaliadores sejam princípios orientadores para a construção de processos avaliativos confiáveis.

No que tange ao objeto da avaliação, os autores destacam três possibilidades principais: o processo, os resultados e os impactos. A avaliação de processo concentra-

se nos modos de funcionamento e execução da política pública, identificando barreiras operacionais, obstáculos administrativos e potencialidades de melhoria. Já a avaliação de resultados busca mensurar o grau de cumprimento das metas estabelecidas, observando se os produtos previstos foram entregues e se os serviços alcançaram o público-alvo. Por fim, a avaliação de impactos se debruça sobre os efeitos mais amplos da política sobre a realidade social, ultrapassando o escopo dos beneficiários diretos e considerando as transformações estruturais geradas (Trevisan; Van Bellen, 2008, p. 546-547). Essa última modalidade, por sua complexidade e caráter causal, exige rigor metodológico e geralmente é realizada após a consolidação da política. Diante dos objetivos desta pesquisa e do estágio atual de implementação do Programa Imóvel da Gente este estudo se propõe construir um instrumento de avaliação. Para isso, são mobilizados os objetos de avaliação de processo, resultados e impactos, com vistas à proposição de indicadores que subsidiem análises futuras, a partir da lógica que será desenvolvida por meio da Teoria da Mudança no capítulo seguinte.

Associados à definição do objeto avaliado estão os critérios metodológicos, que conferem base à construção dos indicadores e à análise dos dados. Entre os critérios mais utilizados estão a eficiência (relação entre insumos e produtos), a eficácia (alcance das metas) e a efetividade (concretização dos objetivos finais), além de aspectos como sustentabilidade, satisfação dos usuários e equidade (Trevisan; Van Bellen, 2008, p. 543). A escolha desses critérios depende do foco da avaliação e do tipo de julgamento de valor que se pretende emitir. Para isso, os autores ressaltam a importância da operacionalização por meio de indicadores, que permitem comparar os resultados obtidos a padrões de referência previamente definidos, sejam eles absolutos, históricos, normativos, teóricos ou negociados.

Uma das ferramentas metodológicas destacadas por Trevisan e Van Bellen (2008) é o modelo lógico, ou metodologia do marco lógico, que organiza a intervenção pública em uma estrutura encadeada de objetivos, insumos, atividades, resultados e impactos. Essa abordagem favorece a construção de uma teoria da mudança, permitindo a identificação das relações causais entre os elementos do programa e oferecendo um suporte analítico robusto tanto para avaliações ex ante quanto ex post.

2.6 Teoria da Mudança

A Teoria da Mudança (TM) surgiu nos anos 1990 como uma ferramenta metodológica amplamente utilizada no setor social para descrever como uma intervenção pretende alcançar os resultados almejados. Seu principal objetivo é estruturar um planejamento do impacto, partindo de uma análise crítica e organizada das transformações socioambientais desejadas, dos resultados de curto e longo prazos e das atividades necessárias para alcançá-los. Esse modelo propõe uma inversão em relação ao planejamento tradicional, ao priorizar os impactos como ponto de partida para o delineamento das ações, permitindo uma maior coerência entre as estratégias adotadas e os objetivos pretendidos (Barki; Torres; Barros, 2023).

A construção da TM exige uma reflexão aprofundada sobre o propósito da organização ou política pública, sendo precedida por um diagnóstico que envolve a definição clara dos objetivos, do público-alvo e o levantamento de informações relevantes sobre o contexto da intervenção. Esse processo analítico permite identificar possíveis lacunas de coerência entre os insumos, atividades e os impactos esperados, fortalecendo a consistência do desenho da política. A definição de objetivos específicos e públicos-alvo bem delimitados contribui para a precisão das estratégias e facilita a mensuração dos resultados, oferecendo mais segurança para futuras avaliações de impacto (Barki; Torres; Barros, 2023).

A estrutura da Teoria da Mudança é formada por uma rede lógica que conecta atividades, resultados e impactos. Essa lógica inicia-se com a explicitação do impacto socioambiental desejado, seguido da identificação dos resultados de longo e curto prazos, e, por fim, das atividades necessárias para atingi-los. Essa abordagem favorece a clareza na definição de indicadores e possibilita o alinhamento entre os objetivos estratégicos e operacionais da política pública. Em contextos de gestão pública, essa ferramenta é particularmente útil para explicitar como as ações planejadas se conectam aos resultados pretendidos e para promover a responsabilização e transparência nas ações governamentais (Barki; Torres; Barros, 2023).

Figura 5 - Estrutura da Teoria da Mudança



Fonte: FGV (2021).

Além de seu papel como instrumento de planejamento, a TM atua como uma ferramenta preparatória para avaliação de impacto. Ela fornece subsídios para a definição de indicadores e metodologias avaliativas, tornando-se especialmente relevante para programas sociais e políticas públicas que buscam demonstrar sua efetividade. Mesmo em organizações que não possuem os recursos necessários para avaliações experimentais complexas, a construção da TM já oferece um ganho significativo ao permitir ajustes no desenho da intervenção com base em evidências e reflexões estruturadas. Assim, sua adoção favorece o aprendizado organizacional, o aprimoramento contínuo das ações e a orientação para resultados concretos na esfera pública (Barki; Torres; Barros, 2023).

Apesar do acúmulo teórico e metodológico existente, Trevisan e Van Bellen (2008) reconhecem que a avaliação de políticas públicas no Brasil ainda enfrenta desafios significativos para sua efetiva institucionalização. Dentre os principais obstáculos, destacam-se a fraca inserção da avaliação nos processos de gestão pública, a escassa cultura avaliativa nas organizações governamentais e a subordinação da agenda de pesquisa à conjuntura política. Além disso, fatores como rotatividade de equipes, interesses conflitantes e ausência de incentivos institucionais contribuem para a baixa utilização dos resultados produzidos pelas avaliações (Trevisan; Van Bellen, 2008).

Considerando esse panorama, a análise do Programa Imóvel da Gente, implementado nos primeiros anos do terceiro mandato do governo Lula, demanda atenção a essas dimensões teóricas e metodológicas. Enquanto política de governo voltada à gestão e redistribuição do patrimônio da União, com impactos diretos sobre as universidades federais, o programa deve ser avaliado tanto pelos seus resultados imediatos, como o número de imóveis transferidos ou cedidos, quanto por seus impactos mais amplos, como a melhoria da infraestrutura das instituições, a ampliação do acesso e permanência estudantil e a valorização da educação superior pública. A partir da matriz analítica proposta por Trevisan e Van Bellen (2008), torna-se possível propor uma avaliação que considere os critérios de eficácia, eficiência e efetividade, considerando de forma integrada insumos, produtos, resultados e impactos da política pública.

Além disso, a avaliação pode ser utilizada de diferentes maneiras: como instrumento de tomada de decisão, como mecanismo de aprendizado organizacional, como ferramenta de legitimação política e como meio de persuasão pública (Secchi, 2016).

Secchi (2016) aponta que, como instrumento de tomada de decisão, a avaliação fornece subsídios técnicos e analíticos que auxiliam os gestores públicos na escolha entre alternativas de ação, na alocação de recursos e na definição de prioridades. Nesse sentido, a avaliação contribui para a racionalização do processo decisório, oferecendo evidências empíricas sobre a eficácia e eficiência das políticas implementadas.

No papel de mecanismo de aprendizado organizacional, a avaliação permite que as organizações públicas reflitam sobre suas práticas, identifiquem falhas e promovam melhorias contínuas. Ao sistematizar informações sobre os processos e resultados das políticas, a avaliação facilita a institucionalização de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades internas (Secchi, 2016).

Como ferramenta de legitimação política, a avaliação serve para demonstrar à sociedade e aos stakeholders que as ações governamentais estão alinhadas com os interesses públicos e que os recursos estão sendo utilizados de forma responsável. A divulgação dos resultados avaliativos pode fortalecer a confiança nas instituições e justificar a continuidade ou expansão de determinadas políticas (Secchi, 2016).

Por fim, enquanto meio de persuasão pública, Secchi (2016) aponta que a avaliação pode ser utilizada para influenciar a opinião pública, moldar narrativas e mobilizar apoio em torno de políticas específicas. Ao evidenciar os impactos positivos de uma intervenção, os gestores podem reforçar a aceitação social e política das suas iniciativas.

A escolha da metodologia de avaliação depende dos objetivos e do contexto da política pública analisada. Entre as metodologias mais utilizadas, segundo Madeira (2014), destacam-se:

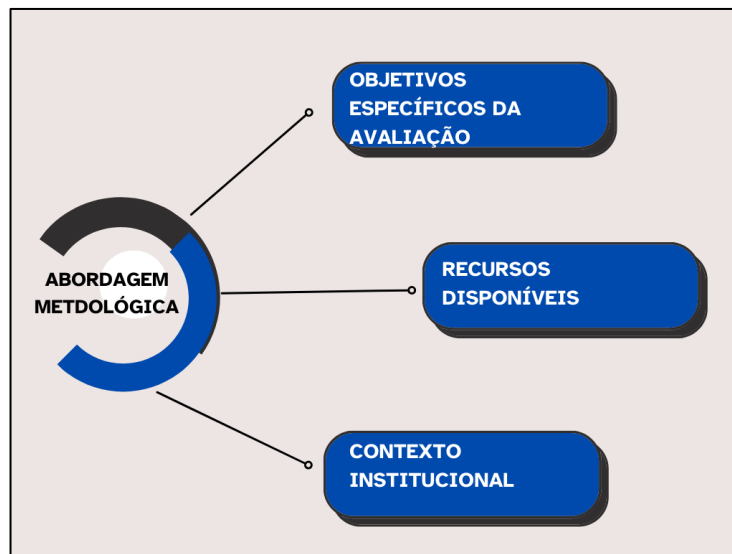
A avaliação experimental, embora considerada ideal para a identificação de relações causais entre intervenção e resultados, apresenta limitações práticas no contexto das políticas públicas, sobretudo pela dificuldade em controlar o ambiente e randomizar a seleção dos participantes. Por essa razão, torna-se frequente o uso de desenhos quasi-experimentais, os quais buscam, por meio de estratégias como o pareamento por escore de propensão (*propensity score matching*), aproximar os grupos de tratamento e controle. Esse tipo de avaliação permite verificar alterações nas variáveis selecionadas ao longo do tempo ou entre os grupos, oferecendo uma estimativa mais robusta do impacto da política avaliada. Como demonstrado nas pesquisas de avaliação do Programa Bolsa Família, essas abordagens foram fundamentais para aferir se as mudanças observadas nas condições de vida dos beneficiários foram efetivamente atribuídas à intervenção pública, mesmo diante da impossibilidade de um desenho experimental clássico (Madeira, 2014).

Já a avaliação baseada em indicadores se destaca por sua capacidade de mensurar objetivamente o desempenho de programas e ações governamentais. Nesse modelo, são utilizados critérios previamente definidos, e os indicadores servem como parâmetros para aferição de metas físicas e financeiras, eficiência, eficácia e efetividade. Essa abordagem está associada a metodologias de monitoramento contínuo e sistemático, como a que é adotada no âmbito do Plano Plurianual (PPA), em que se observam diferentes níveis de avaliação – da autoavaliação pelos gerentes até análises setoriais e globais conduzidas por órgãos centrais do governo. O uso de indicadores permite julgamentos comparativos e incrementa a credibilidade e a transparência do processo avaliativo (Madeira, 2014).

Por fim, Madeira (2014) elabora que a abordagem qualitativa, embora muitas vezes considerada complementar às abordagens quantitativas, tem papel central na compreensão dos processos, das percepções dos envolvidos e das dinâmicas contextuais que influenciam os resultados das políticas. Trata-se de uma abordagem que busca captar dimensões subjetivas e complexas das experiências vividas pelos beneficiários e implementadores, utilizando técnicas como entrevistas, grupos focais e observações. Essa modalidade de avaliação revela-se especialmente útil em contextos de alta heterogeneidade social e institucional, onde os resultados quantitativos, por si só, não conseguem fornecer uma interpretação adequada da realidade avaliada.

Essas três abordagens, em conjunto ou de forma isolada, podem ser mobilizadas para a análise do Programa Imóvel da Gente, permitindo avaliar tanto os impactos objetivos da política sobre o acesso à moradia e infraestrutura universitária, quanto os processos de implementação e a percepção dos diferentes atores envolvidos. A escolha da abordagem metodológica deve, portanto, considerar os objetivos específicos da avaliação, os recursos disponíveis e o contexto institucional no qual se insere a política.

Figura 6 - Escolha da abordagem metodológica.



Fonte: elaborada pela autora com base em Madeira (2014) e Secchi (2016).

A adoção de uma abordagem combinada (métodos mistos) tem sido defendida por diversos autores como uma estratégia eficaz para capturar tanto os efeitos mensuráveis quanto os impactos subjetivos das políticas públicas (Secchi, 2016).

A avaliação desempenha um papel crucial na formulação e reformulação das políticas públicas, contribuindo para a alocação eficiente de recursos e a melhoria dos serviços prestados. Contudo, a literatura aponta que, apesar de sua importância, a avaliação nem sempre é utilizada de maneira sistemática pelos gestores públicos. Segundo Faria (2003), a resistência à avaliação pode decorrer do receio de exposição de falhas ou da falta de institucionalização de uma cultura avaliativa nos órgãos governamentais (Trevisan; Van Bellen, 2008).

Consolidando-se como uma ferramenta essencial para a governança democrática e a eficiência administrativa, o desenvolvimento da avaliação de políticas públicas no Brasil ainda enfrenta desafios, como a fragmentação dos estudos e a ausência de um marco regulatório unificado para as práticas avaliativas. No entanto, com a crescente demanda por transparência e participação social, a tendência é que a avaliação ocupe um papel cada vez mais estratégico na formulação e execução das políticas públicas (Madeira, 2014).

A articulação entre gestão universitária, gestão patrimonial pública e o campo das políticas públicas evidencia a complexidade institucional envolvida na destinação e no uso de imóveis públicos pelas instituições de ensino superior. A integração desses referenciais, aliada aos critérios de eficácia, eficiência e efetividade e à Teoria da Mudança, fundamenta o arcabouço analítico da pesquisa e orienta a definição das categorias de análise, dos indicadores e da matriz avaliativa. A partir desse referencial, o próximo capítulo apresenta a metodologia adotada, detalhando os procedimentos, instrumentos e critérios utilizados para operacionalizar a construção do instrumento de avaliação proposto.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de construir um instrumento para avaliar o Programa Imóvel da Gente como política pública de governo, buscando indicadores para seus resultados na gestão universitária e nas instituições de ensino superior. Ainda, como objetivos específicos, a pesquisa buscou descrever a implementação do programa e sua relação com a gestão universitária; identificar desafios e oportunidades do programa para as IES; considerar os elementos de avaliação quanto à teoria da mudança e criar uma cartilha de avaliação da política pública, para IES. Este capítulo foi estruturado em três eixos principais: a classificação da pesquisa, os procedimentos de coleta de dados e a análise dos dados, sendo fundamentada nas perspectivas de avaliação de políticas públicas, conforme Trevisan e Van Bellen (2008), Madeira (2014) e Dunn (2011).

Embora avaliação e monitoramento sejam práticas complementares no ciclo de gestão de políticas públicas, elas apresentam distinções metodológicas importantes. O monitoramento refere-se ao acompanhamento sistemático da implementação da política, com foco na execução de atividades, no cumprimento de metas e na utilização de recursos. Já a avaliação busca compreender os efeitos, resultados e impactos da política, considerando dimensões como eficácia, eficiência e efetividade, e sendo realizada em momentos estratégicos que permitam uma análise mais aprofundada (Madeira, 2018). Neste estudo, optou-se por uma abordagem avaliativa, uma vez que o objetivo é construir um instrumento de análise dos resultados iniciais do Programa Imóvel da Gente sobre a gestão universitária e o funcionamento das instituições de ensino superior. Para isso, foi construída uma matriz analítica fundamentada na Teoria da Mudança, integrando os critérios clássicos da avaliação com indicadores que permitam verificar desde os insumos e atividades até os resultados de curto, médio e longo prazo. Tal instrumento, além de subsidiar a avaliação pelas IES, poderá ser utilizado futuramente como base para o monitoramento contínuo do programa.

Nessa matriz, foram considerados os insumos, entendidos como os recursos mobilizados para a execução do programa, tais como materiais, estrutura física, equipes técnicas e sistemas de apoio (Barki; Torres; Barros, 2023). O processamento

corresponde ao conjunto de atividades e fluxos operacionais intermediários que traduzem esses insumos em ações concretas, incluindo decisões gerenciais, estratégias de implementação e articulações institucionais. Para fins metodológicos, insumos e processamento foram considerados *inputs*. Os *outputs* referem-se aos produtos imediatos e mensuráveis gerados a partir dessas ações, como a destinação efetiva de imóveis, a formalização de contratos ou a instalação de unidades acadêmicas. Já os *outcomes* dizem respeito aos efeitos e resultados esperados da política em médio e longo prazo, como a melhoria da infraestrutura universitária, a ampliação do acesso e permanência estudantil, e o fortalecimento da gestão pública (Barki; Torres; Barros, 2023). Ainda, os impactos dizem respeito à finalidade última da organização ou do projeto, correspondendo à transformação socioambiental que se pretende promover. Trata-se, em geral, de uma perspectiva de caráter macro, associada a problemas estruturais sobre os quais a organização busca exercer influência, ainda que sua superação não possa ser alcançada de forma isolada ou integral por uma única iniciativa. A adoção dessa estrutura permitiu integrar os critérios clássicos de avaliação (eficácia, eficiência e efetividade) à lógica causal do programa, oferecendo uma análise mais abrangente de seus impactos iniciais nas instituições de ensino superior. (Barki; Torres; Barros, 2023)

Ainda, para a análise dos resultados do Programa Imóvel da Gente, este estudo adotou como critério central de avaliação a eficácia, entendida como a capacidade da política pública de alcançar os objetivos institucionais estabelecidos. De modo complementar, os conceitos de eficiência, relacionada à relação entre os recursos mobilizados e os resultados obtidos, e de efetividade, voltada aos impactos reais e sustentáveis da política, também serão considerados como elementos de aprofundamento da análise (MADEIRA, 2018). Esses critérios, amplamente reconhecidos na literatura de avaliação de políticas públicas, permitem uma leitura crítica tanto da implementação quanto dos efeitos produzidos, ampliando o potencial de aprendizado institucional e de aprimoramento das ações governamentais.

A pesquisa foi então caracterizada como aplicada, descritiva e predominantemente qualitativa, utilizando a pesquisa de campo como estratégia central para a coleta de informações. A construção da metodologia levou em conta a Teoria da Mudança, como

ferramenta para estabelecer a lógica causal entre os insumos, atividades, produtos, resultados e impactos do Programa (Barki; Torres; Barros, 2023). A avaliação intermediária do processo foi orientada pelos critérios clássicos de eficácia, eficiência e efetividade, os quais fundamentaram a construção do instrumento de coleta e análise de dados, permitindo avaliar tanto os resultados diretos quanto os impactos mais amplos da política pública.

Os dados foram coletados por meio de levantamento documental e entrevistas semiestruturadas, com o objetivo de identificar os indicadores que expressassem o desempenho do Programa nas instituições de ensino superior participantes. A análise dos dados foi conduzida sob uma perspectiva interpretativista, buscando compreender os significados e percepções atribuídos pelos gestores universitários às ações relacionadas ao Programa Imóvel da Gente.

3.1 Classificação da Pesquisa

A pesquisa foi classificada como aplicada, pois visa gerar conhecimentos voltados para a solução de problemas concretos, especialmente no âmbito da gestão universitária (Gil, 2008). Nesse sentido, buscou-se analisar criticamente uma política pública real, em curso, cuja proposta é inovadora ao propor a mobilização de imóveis públicos em prol do interesse social e da valorização do patrimônio da União.

Além disso, a elaboração de uma cartilha avaliativa como produto técnico da pesquisa fortalece seu caráter aplicado. Este material será direcionado às Instituições de Ensino Superior Públicas e gestores públicos, com o intuito de subsidiar a tomada de decisões, fomentar boas práticas e apoiar a continuidade qualificada de políticas públicas voltadas ao uso estratégico do patrimônio público no setor educacional. Assim, a pesquisa articulou a produção acadêmica com demandas concretas da administração pública, alinhando-se ao compromisso social da universidade e ao papel da avaliação de políticas públicas como ferramenta de aprimoramento institucional.

A pesquisa também foi classificada como descritiva, ao buscar observar, registrar e analisar fenômenos sem manipulá-los, visando compreender a implementação e os resultados do Programa (Lakatos; Marconi, 2017). Com isso, objetivou-se descrever o

funcionamento do programa em suas diferentes etapas, desde sua formulação até a aplicação nas Instituições de Ensino Superior, de modo a possibilitar a identificação de indicadores relevantes para sua avaliação. Essa descrição detalhada é fundamental para captar os elementos que compõem a lógica de ação do programa e entender como suas diretrizes se materializam na prática institucional. A partir dessa compreensão, a análise foi orientada pela Teoria da Mudança, que permitiu mapear os elos entre os insumos, as atividades realizadas, os produtos gerados, os resultados esperados e os impactos pretendidos pela política (Barki; Torres; Barros, 2023). Essa abordagem contribuiu para explicitar os pressupostos que sustentam a ação governamental, possibilitando uma avaliação mais robusta, que foi além da mensuração de metas, permitindo compreender as relações de causalidade envolvidas e as condições necessárias para o alcance dos objetivos do programa.

A abordagem foi predominantemente qualitativa, considerando que a análise dos significados, percepções e práticas institucionais é fundamental para a avaliação de políticas públicas (Minayo, 2001).

No caso desta pesquisa, a escolha da abordagem qualitativa se justifica por dois motivos principais. Primeiro, porque a investigação buscou compreender os possíveis resultados e impactos do Programa Imóvel da Gente nas IES a partir da perspectiva de seus gestores e técnicos, o que requer atenção às percepções, narrativas e experiências vividas no cotidiano institucional. Segundo, porque, embora se pretendesse construir indicadores avaliativos da política, o objetivo não era realizar mensuração estatística ou cálculo de desempenho numérico, mas sim propor parâmetros qualitativos que possam orientar futuras análises, monitoramentos ou revisões do programa. Assim, os indicadores foram desenvolvidos com base na compreensão dos sentidos atribuídos ao funcionamento da política, mantendo o compromisso com uma avaliação dialógica, crítica e situada. Hoje, o programa não conta com sistema de avaliação ou monitoramento, não havendo, portanto, indicadores prontos disponíveis.

Ainda, foi utilizada a pesquisa de campo como estratégia metodológica, com coleta de dados diretamente nas instituições afetadas pelo Programa (Gil, 2008), permitindo captar as especificidades locais e os efeitos concretos da política no âmbito da gestão universitária.

3.2 Procedimentos de Coleta de Dados

Os procedimentos de coleta de dados foram organizados em duas etapas principais: levantamento documental e entrevistas semiestruturadas. Cada etapa estava alinhada ao objetivo geral da pesquisa, com contribuições específicas para o atendimento dos objetivos específicos propostos.

A primeira etapa foi o levantamento documental. Essa fase abrangeu a análise de legislações, portarias, relatórios institucionais, registros de imóveis, dados do Sistema de Gerenciamento de Imóveis da União (SPIUnet), informações publicadas pela SPU e pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, bem como documentos institucionais das universidades participantes.

A coleta foi realizada por meio de pesquisa em portais oficiais e arquivos públicos digitais, conforme apresentado no Quadro 3. O objetivo desta etapa foi reconstruir a trajetória de implementação do programa, identificar os insumos, atividades e produtos associados, e subsidiar a definição dos indicadores preliminares de avaliação. Essa etapa contribuiu diretamente para o objetivo específico (a): descrever a implementação do programa e sua relação com a gestão universitária.

Quadro 3 - Dados coletados sobre o Programa

Documento	Tipo	Síntese do conteúdo	Relação com a gestão universitária
Decreto nº 11.929/2024	Decreto	Institui o Programa Imóvel da Gente, define objetivos, diretrizes e linhas de destinação dos imóveis da União, priorizando o uso social do patrimônio público.	Estabelece o marco normativo que orienta a incorporação de imóveis às IES, influenciando decisões estratégicas de planejamento e expansão institucional.
Portarias MGI/SPU vinculadas ao Programa	Portarias	Regulamentam critérios, procedimentos, instrumentos jurídicos e fluxos administrativos	Exigem adequações administrativas internas, articulação entre setores universitários e

		para a destinação dos imóveis da União.	conformidade jurídica nos processos de destinação.
Diretrizes operacionais da SPU	Orientações administrativas	Definem parâmetros de atuação das Superintendências do Patrimônio da União e a interlocução com órgãos demandantes.	Afetam a articulação institucional entre SPU e universidades, com reflexos nos prazos, negociações e viabilidade dos projetos.
Comunicações e registros institucionais do Programa	Documentos administrativos / Site do Programa	Registros, orientações técnicas e comunicações oficiais relacionadas à implementação do Programa.	Permitem compreender os fluxos decisórios, a governança do Programa e seus efeitos sobre a organização interna das IES.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Na segunda etapa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores universitários, com duração média de 30 minutos. A amostra foi composta por 5 gestores de instituições federais de ensino superior que participaram do Programa Imóvel da Gente nos anos de 2024 e 2025. Foram selecionados perfis estratégicos, como Reitores e Diretores. O critério de seleção buscou garantir diversidade institucional e geográfica.

A partir da seleção dos imóveis já destinados no programa, foram levantados quais deles eram relacionados às IES. Dentro da proposta de diversidade institucional e geográfica, foram escolhidas a Universidade Federal Rural De Pernambuco – UFRPE, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná – IFPR e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá – IFAP.

As entrevistas foram realizadas por videochamada. Para melhor compreensão, preservando a identidade dos entrevistados, os gestores foram identificados conforme Quadro 4:

Quadro 4 - Gestores Entrevistados

Instituição	Identificação	Perfil
Instituto Federal do Piauí (IFPI)	Gestor A	Reitor
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Gestor B	Reitor
Instituto Federal do Amapá (IFAP)	Gestor C	Reitor
Instituto Federal do Paraná (IFPR)	Gestor D	Reitor
Universidade Federal Rural de Pernambuco	Gestor E	Diretor de Logística

Fonte: elaborado pela autora (2025).

O roteiro das entrevistas (Anexo I) foi estruturado com base em três critérios clássicos da avaliação de políticas públicas: eficácia, eficiência e efetividade, além dos objetivos específicos. Esses critérios são amplamente reconhecidos na literatura especializada como fundamentais para analisar o desempenho e os resultados de ações governamentais (Brasil, 2014; Secchi, 2013; Trevisan; Van Bellen, 2008).

A eficácia diz respeito ao grau em que os objetivos institucionais são alcançados com a destinação dos imóveis públicos, ou seja, se o programa está de fato contribuindo para os propósitos definidos pelas instituições de ensino superior. A eficiência refere-se à relação entre os recursos mobilizados (financeiros, humanos e operacionais) e os benefícios obtidos, buscando compreender se há bom uso dos meios disponíveis para alcançar os fins pretendidos. Já a efetividade diz respeito às transformações concretas percebidas nas instituições, como melhorias na infraestrutura, ampliação de espaços acadêmicos ou impactos na qualidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, decorrentes da destinação dos imóveis, sendo, portanto, um critério de análise voltado às mudanças mais duradouras e significativas (Secchi, 2013; Trevisan; Van Bellen, 2008).

O roteiro foi orientado também pela lógica da Teoria da Mudança, identificando e organizando os elos causais entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos da política pública, articulando os critérios avaliativos à lógica interna do programa (Barki; Torres; Barros, 2023). Dessa forma, as entrevistas buscaram captar não apenas os

resultados imediatos do Programa Imóvel da Gente nas IES, mas também as transformações de médio e longo prazos que indiquem sua efetividade institucional e seu alinhamento com os objetivos estratégicos da política. Essa abordagem favorece uma leitura mais robusta do processo avaliativo, ao considerar as percepções dos gestores sobre os mecanismos de mudança ativados pela política e as condições contextuais que influenciam seus efeitos.

Além disso, o roteiro buscou captar percepções dos gestores quanto à relevância do programa, aos desafios de sua implementação, às oportunidades geradas e às perspectivas de continuidade da política. Esta etapa atendeu aos objetivos específicos (b) identificar desafios e oportunidades do programa para as IES e (c) considerar os elementos de avaliação quanto à Teoria da Mudança.

3.3 Procedimentos de Análise de Dados

A análise dos dados foi conduzida sob uma perspectiva interpretativista, conforme Denzin e Lincoln (2006), buscando compreender os sentidos e significados atribuídos pelos gestores à implementação do Programa Imóvel da Gente. Para sistematizar esse processo, foi adotada a técnica de análise de conteúdo temática, conforme Bardin (2011), organizada em três etapas principais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na pré-análise, foi feita a leitura flutuante dos dados, com organização do material e definição das categorias iniciais alinhadas aos critérios avaliativos (eficácia, eficiência, efetividade, governança, transparência e sustentabilidade). Em seguida, na fase de exploração do material, foi realizada a codificação dos trechos mais significativos, identificando regularidades, padrões e variações nas falas dos entrevistados. Por fim, o tratamento dos resultados permitiu a articulação das categorias com os objetivos da pesquisa, possibilitando inferências sobre os sentidos atribuídos ao Programa e os impactos percebidos pelas instituições.

A análise foi complementada pela matriz de avaliação construída a partir da Teoria da Mudança, permitindo integrar os dados qualitativos com os indicadores propostos, contemplando: insumos, atividades, produtos, resultados de curto e médio prazo e

impactos de longo prazo (Barki; Torres; Barros, 2023). Essa etapa, diretamente vinculada ao objetivo específico (d): criar uma cartilha de avaliação da política pública, voltada às IES, a partir da aplicação dos critérios e indicadores construídos ao longo da pesquisa, também considerou os desafios metodológicos já discutidos na literatura, como a baixa institucionalização da avaliação (Trevisan; Van Bellen, 2008), a ausência de uma cultura avaliativa consolidada (Madeira, 2014), a fragilidade na utilização dos resultados pelos gestores públicos (Faria, 2003), e a importância da transparência metodológica e do envolvimento dos atores institucionais no processo avaliativo (Secchi, 2013).

Para estruturar a construção do instrumento de Avaliação da política pública em estudo, foram definidos critérios e indicadores com base nos referenciais teóricos de Trevisan e Van Bellen (2008), Secchi (2013) e Madeira (2014). Esses critérios estão alinhados às dimensões clássicas da avaliação de políticas públicas: eficácia, eficiência e efetividade, e foram complementados com aspectos como governança, sustentabilidade e transparência, considerando as especificidades da gestão patrimonial nas Instituições de Ensino Superior. A seguir, o Quadro 5 apresenta os critérios selecionados, sua correspondência com as etapas da Teoria da Mudança e as referências teóricas que fundamentam sua escolha.

Quadro 5 - Indicadores e Critérios Avaliativos

Critério	Etapas na Teoria da Mudança	Referência Teórica
Eficácia	Output	Trevisan & Van Bellen (2008)
Eficiência	Input	Secchi (2013); Madeira (2014)
Efetividade	Outcome/Impacto	Trevisan & Van Bellen (2008); Madeira (2014)
Governança	Input/Output	Secchi (2013); Madeira (2014)
Sustentabilidade	Outcome/Impacto	Madeira (2014)
Transparência	Input/Output/Outcome	Trevisan & Van Bellen (2008)

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A seguir, apresenta-se o quadro que organizou os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa, articulando os objetivos específicos aos tipos de pesquisa, formas de coleta e estratégias de análise dos dados.

Quadro 6 - Síntese da Metodologia

Objetivo Específico	Tipo de pesquisa	Coleta de dados	Análise de dados
a) Descrever a implementação do programa e sua relação com a gestão universitária	Descritiva, aplicada, qualitativa	Levantamento documental, incluindo legislações, portarias, relatórios institucionais, SPIUnet e documentos das universidades	Análise interpretativa segundo Minayo (2001), com categorização temática dos dados qualitativos
b) Identificar desafios e oportunidades do programa para as IES	Descritiva, aplicada, qualitativa	Entrevistas semiestruturadas por videochamada com 5 gestores de IES, selecionados por critério estratégico e geográfico	Análise interpretativa orientada pelos critérios de eficácia, eficiência, efetividade
c) Considerar os elementos de avaliação quanto à continuidade ou descontinuidade da política em futuras ações	Descritiva, aplicada, qualitativa	Entrevistas com gestores, com questões voltadas às perspectivas de continuidade da política e análise de sua relevância	Análise interpretativa com base nas percepções institucionais sobre a política e seus desdobramentos
d) Criar uma cartilha de avaliação da política pública, para IES	Descritiva, aplicada, qualitativa	Planilha de avaliação de indicadores	Análise Interpretativa; Construção da matriz de avaliação com base na Teoria da Mudança

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Para fins de apoio à organização e revisão de texto e ortografia, foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial generativa, em especial o sistema ChatGPT (OpenAI).

Assim, a metodologia proposta buscou garantir a coerência entre os objetivos da pesquisa, os procedimentos de investigação e as estratégias de análise adotadas. Ao integrar elementos qualitativos e participativos, com base na Teoria da Mudança e na análise de conteúdo, pretendeu-se construir um processo avaliativo contextualizado, capaz de revelar os sentidos, desafios e potencialidades do Programa Imóvel da Gente no âmbito da gestão universitária. A estrutura metodológica também visou assegurar a validade e a aplicabilidade dos resultados, contribuindo para a formulação de recomendações úteis às instituições e à própria política pública avaliada.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Este capítulo apresenta os principais achados obtidos a partir da análise documental e das entrevistas realizadas com gestores de IES participantes do Programa Imóvel da Gente. A organização dos resultados segue diretamente os objetivos específicos da pesquisa, de modo a oferecer uma leitura coerente entre a implementação da política pública, seus efeitos percebidos na gestão universitária e os elementos avaliativos identificados nos dois primeiros anos do Programa.

Inicialmente, descreve-se como o Programa Imóvel da Gente vem sendo implementado e de que forma suas diretrizes, instrumentos e fluxos institucionais se articulam com a realidade da gestão patrimonial universitária. Em seguida, são apresentados os desafios e oportunidades identificados pelos gestores, destacando as interpretações locais sobre ganhos operacionais, entraves burocráticos, limitações estruturais e potencialidades de expansão do uso dos imóveis destinados.

A terceira seção discute os resultados à luz da Teoria da Mudança elaborada na pesquisa, conectando insumos, atividades, produtos e efeitos percebidos pelos entrevistados. Essa análise permite compreender como a política pública opera na prática, quais mecanismos apoiam ou dificultam a cadeia de resultados esperada e quais condições institucionais influenciam a eficácia e a trajetória futura do Programa.

Por fim, os achados apresentados servem de base para a estruturação da cartilha avaliativa, produto técnico desta pesquisa. A síntese dos resultados, articulada aos critérios de eficácia, eficiência, efetividade e governança, contribui para a formulação de recomendações e para a consolidação de indicadores que poderão apoiar tanto as IES quanto a gestão federal na continuidade, monitoramento e aprimoramento do Programa Imóvel da Gente.

4.1 Implementação do programa e sua relação com a gestão universitária

“A ministra Esther Dweck tem a orientação do governo para pegar todos os prédios públicos que não estão sendo utilizados, e promover a utilização sensata para distribuir para a sociedade. Tem prédio que

pode ser vendido, com a utilização do recurso para uma finalidade justa, tem terreno que pode ser usado para habitação social. Só o órgão do INSS tem mais de três mil imóveis que não são utilizados pelo órgão, mas que servem para o povo morar, estudar. No início do ano vamos fazer o lançamento do Programa de Democratização dos Imóveis da União”. (Lula, 2023).

Conforme relata Silva (2023), durante o governo anterior a Lula, entre 2019-2022, alegando a necessidade de enfrentar o acúmulo de imóveis públicos e criar uma possível fonte de receitas para mitigar as dificuldades relativas à dívida mobiliária federal, o plano de governo do presidente Bolsonaro estabeleceu como diretriz a alienação onerosa de imóveis da União. Essa política pública concentrava-se exclusivamente nos imóveis administrados pela SPU, tendo sido alienados 220 imóveis durante o quadriênio (Silva, 2023).

O Programa Imóvel da Gente foi então instituído pelo Governo Federal em fevereiro de 2024, sob coordenação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), tendo como finalidade a destinação de imóveis da União que se encontravam ociosos ou subutilizados. A lógica adotada representa uma ruptura com práticas anteriores de alienação patrimonial, priorizando, em vez da venda, a utilização social e ambiental dos bens públicos, em consonância com demandas por educação, saúde, moradia, cultura, esporte e assistência social (Brasil, 2024).

O Decreto 11.929, de 26 de fevereiro de 2024, institui o Programa de Democratização de Imóveis da União e o Comitê Interministerial do Programa de Democratização de Imóveis da União e dispõe sobre a criação e o funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União. O decreto estabelece como finalidade aprimorar a gestão do patrimônio imobiliário federal e promover a sua destinação com base em critérios de função socioambiental, priorizando habitação social, regularização fundiária, políticas públicas estratégicas e empreendimentos de múltiplos usos (Brasil, 2024).

O texto normativo prevê a criação de instâncias de governança multissetoriais, a exemplo do Comitê Interministerial, responsável por definir diretrizes, articular parcerias

e promover o diálogo federativo, e dos Fóruns Estaduais de Apoio, de caráter consultivo, voltados à gestão democrática, identificação de imóveis e acompanhamento das destinações. A composição desses colegiados inclui representantes da União, dos entes subnacionais e da sociedade civil, assegurando mecanismos de participação social (Brasil, 2024).

Entre os beneficiários do Programa, estão famílias de baixa renda em áreas vulneráveis, órgãos e entidades da administração pública, organizações da sociedade civil e pessoas jurídicas selecionadas em processos licitatórios. A regulamentação ainda determina que os processos de destinação considerem, sempre que possível, a maximização de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, alinhando-se às diretrizes de inclusão social e combate ao déficit habitacional (Brasil, 2024).

Ainda, o decreto introduz instrumentos de modernização da gestão patrimonial, como a simplificação de ritos administrativos, o incentivo à transformação digital e a criação de metodologias de classificação e identificação de imóveis. Além disso, atribui ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), por meio da Secretaria do Patrimônio da União, a competência para editar normas complementares e operacionalizar a execução do programa (Brasil, 2024).

Ainda em 2023, em caráter preparatório, foi realizado um piloto que resultou em mais de 200 destinações em 174 municípios de todos os estados e do Distrito Federal, abrangendo finalidades diversas, como habitação popular, regularização fundiária, urbanização e projetos de múltiplo uso em grandes áreas. Entre os exemplos práticos destacam-se a cessão de imóvel para a construção de uma escola em Amargosa/BA, acordos técnicos para aproveitamento do antigo aeroporto de Vitória da Conquista/BA e da Estação Leopoldina/RJ, além da carta de anuência para o uso habitacional de um prédio na Rua Sara, no bairro Santo Cristo – Rio de Janeiro/RJ (Brasil, 2024).

Após a regulamentação inicial pelo Decreto nº 11.929/2024, a implementação do Programa Imóvel da Gente foi detalhada por meio de duas portarias ministeriais. A Portaria MGI nº 1.628, de 15 de março de 2024, estabeleceu procedimentos para o funcionamento do Comitê Interministerial do Programa de Democratização de Imóveis da União, disciplinando sua composição, regras de convocação, periodicidade das reuniões

e formas de deliberação, o que reforça a dimensão de governança interministerial prevista no decreto (Brasil, 2024).

Na sequência, a Portaria SPU/MGI nº 1.971, de 27 de março de 2024, regulamentou a criação e o funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio, definindo atribuições, limites de composição e critérios para participação de representantes da sociedade civil e dos entes subnacionais, assegurando, assim, a efetividade da participação social e da articulação federativa (Brasil, 2024).

Os Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa são instâncias consultivas estaduais, coordenadas pela Superintendência do Patrimônio da União de cada unidade federativa, com o objetivo de abrir canais permanentes de diálogo e gestão democrática dos bens públicos da União. Os Fóruns devem auxiliar na obtenção de informações sobre imóveis, na realização de vistorias participativas em imóveis da União, na verificação da situação dominial dos imóveis, na sugestão de prioridades de destinação e no acompanhamento de projetos decorrentes da destinação de imóveis da União no âmbito do Programa e são compostos por até 7 representantes de organizações da sociedade civil, 1 representante da administração pública municipal, 1 representante da administração pública estadual ou distrital e até 9 representantes da administração pública federal (Brasil, 2024). Ainda, os membros dos Fóruns são designados por meio de ato do titular da Secretaria do Patrimônio da União.

Ambas as portarias materializam os instrumentos de gestão participativa previstos no decreto, garantindo que a política de destinação de imóveis da União se desenvolva em bases normativas consistentes e com instâncias de acompanhamento democrático. Como aponta Gadotti (2014), uma gestão democrática tem a ver com autonomia e participação da sociedade, aprimora a democracia e qualifica as políticas públicas. Para o autor, “a atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil (Gadotti, 2014)”.

Assim, a regulamentação do Programa Imóvel da Gente consolida três dimensões centrais da implementação: a definição de objetivos e prioridades claras para a destinação dos imóveis públicos, através das linhas do Programa; a criação de instâncias

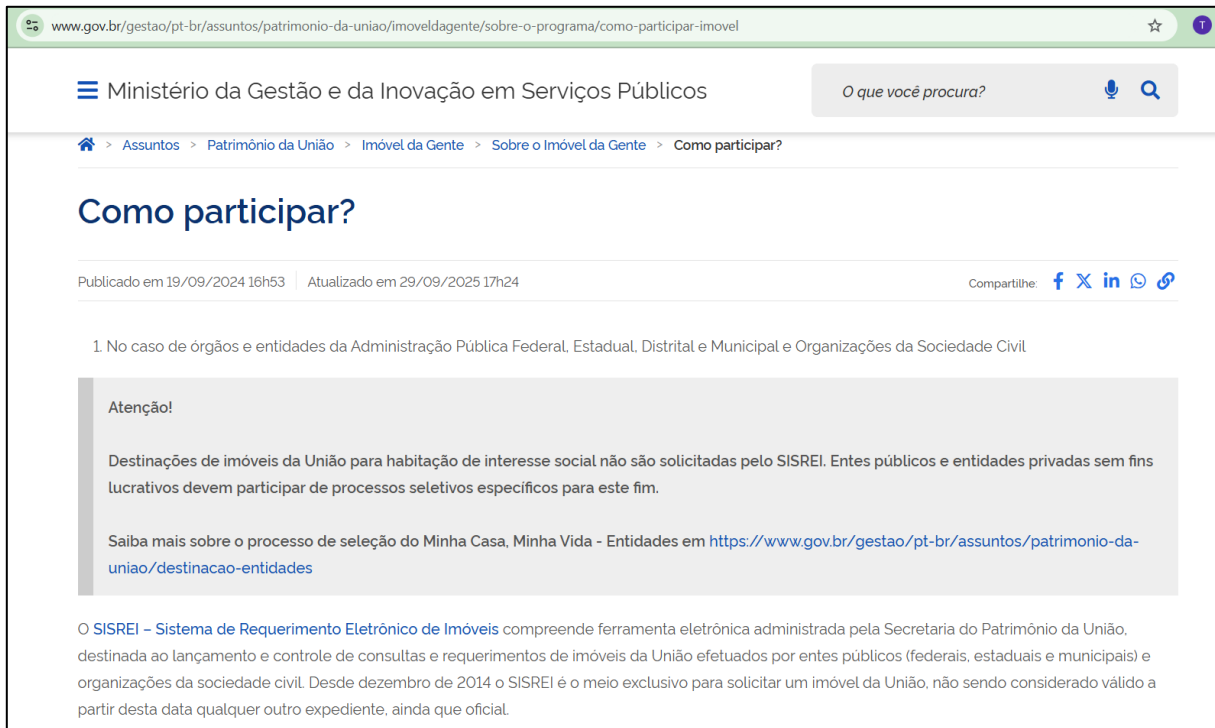
participativas de governança, como os Fóruns Estaduais, e a adoção de mecanismos de modernização administrativa e digitalização, como o SISREI, que ampliam a capacidade de execução e monitoramento das políticas de uso do patrimônio público. Embora tais instâncias participativas desempenhem papel relevante na arquitetura de governança do Programa, a presente pesquisa concentrou sua análise na perspectiva da gestão universitária e dos órgãos executores, conforme detalhado na seção metodológica.

O Programa Imóvel da Gente não instituiu um novo fluxo administrativo para a destinação de imóveis da União, seguindo os procedimentos vigentes da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Nesse sentido, utiliza como principais instrumentos a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União; a Portaria Interministerial ME/CGU nº 6.909, de 21 de junho de 2021, que estabeleceu regime especial de governança para destinação de imóveis da União; e sua regulamentação pela Portaria MGI nº 771, de 17 de março de 2023 (Brasil, 1998; Brasil, 2021; Brasil, 2023).

O art. 4º do Decreto nº 11.929/2024 define os potenciais beneficiários do Programa: famílias de baixa renda em territórios de vulnerabilidade e risco socioambiental; organizações da sociedade civil; órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal; e pessoas jurídicas selecionadas em processos licitatórios para parcerias com o Poder Público (Brasil, 2024). Essa categorização também aparece no site oficial do Programa, na seção “Quem pode participar?”, acompanhada de exemplos de destinação.

Na seção “Como participar?” do site, o Programa orienta que a solicitação de imóveis da União seja realizada por meio do SISREI – Sistema de Requerimento Eletrônico de Imóveis, disponível para organizações da sociedade civil e órgãos públicos em todas as esferas federativas.

Figura 7 - Como participar do Programa Imóvel da Gente?



Fonte: Brasil (2025).

O acesso ao Programa é operacionalizado por quatro linhas de atuação:

Linha 1 – Habitação de Interesse Social: articulada principalmente pelo Ministério das Cidades, com participação de estados e municípios no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida FAR, ou de organizações sociais por meio da modalidade Minha Casa, Minha Vida Entidades, em processos conduzidos pela Secretaria Nacional de Habitação (MCid) e, no caso de imóveis da União, pela SPU. Nesse eixo, a Portaria SPU/MGI nº 3.859, de 19 de julho de 2023, estabeleceu critérios para chamamento público de entidades (Brasil, 2023).

Linha 2 – Regularização Fundiária: a SPU realiza mapeamento de áreas ocupadas de forma consolidada, em articulação com suas superintendências estaduais. Além disso, municípios, estados e o Distrito Federal podem demandar a inclusão de áreas em processo de regularização.

Linha 3 – Apoio a Políticas Públicas Setoriais: destinações de imóveis da União para equipamentos e serviços de políticas públicas estratégicas, tal como Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura, Povos e Comunidades Tradicionais, Infraestrutura

Urbana (em especial obras do Novo PAC), Segurança Alimentar e Nutricional, Direitos Humanos, Esporte e Lazer. Esta linha está ancorada em demandas articuladas com demais Ministérios do Governo Federal, além de demandas que chegam por meio dos Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa Imóvel da Gente.

Linha 4 – Empreendimentos de múltiplos usos, com desenhos inovadores de destinação de grandes áreas da União: com foco em grandes imóveis da União, como áreas de antigos aeroportos e com vocação para indução de novos bairros ou zonas de reestruturação urbana. Os projetos e obras ocorrem por meio de instrumentos inovadores como parcerias público-privada, em articulação com outros entes públicos, que têm a competência de coordenar o planejamento urbano local e regional e ainda, permutas de imóveis da União por imóveis melhor adaptados para políticas públicas.

Como exemplos de destinação de imóveis ofertados pelo Programa, temos terrenos para o Programa Minha Casa Minha Vida e para provisão de habitação por meio da modalidade locação social ou programas estaduais/municipais de moradia; imóveis para implantação de políticas públicas como segurança e defesa, uso ambiental, aquicultura; e áreas para implantação de infraestrutura de saneamento básico, energia, portuária, aeroportuária, rodoviária, hidroviária e náutica, conforme cita a seção “Quem pode participar?” do site do Programa (Brasil, 2024).

A relação entre a implementação do Programa Imóvel da Gente e a gestão universitária pode ser compreendida a partir das oportunidades abertas pelas linhas de destinação, em especial as linhas 3 e 4. A Linha 3, ao priorizar a implantação de equipamentos públicos e a expansão de serviços essenciais, impacta diretamente as universidades públicas, que frequentemente necessitam de novas estruturas físicas para o funcionamento de hospitais universitários, clínicas-escola, laboratórios, centros culturais e espaços de extensão.

Essa linha também favorece a ampliação de projetos vinculados à agricultura familiar, onde universidades podem atuar como parceiras estratégicas em pesquisa, capacitação e inovação tecnológica. Já a Linha 4 cria possibilidades de integração das Instituições de Ensino Superior em empreendimentos de múltiplos usos, como parques tecnológicos, incubadoras e polos de inovação, permitindo que as universidades consolidem sua presença como agentes de desenvolvimento local e regional. Conforme

cita Fagundes et al. (2014), a universidade também é vista como importante agente propulsor do desenvolvimento, das mais diversas formas e nos mais diferentes âmbitos da sociedade. Para os autores:

A educação tem dado provas ao longo da história de sua capacidade de transformar e induzir mudanças e progressos na sociedade. Em razão do objetivo e da dinâmica destas transformações a sociedade tem caminhado paulatinamente para tornar-se uma sociedade do conhecimento, onde a educação e a pesquisa são os principais elementos para o desenvolvimento socioeconômico, cultural e humano do mundo (Fagundes et al., 2014, p. 49).

Fagundes et al. (2014) aponta que as universidades desempenham papel decisivo no desenvolvimento regional. Por articularem dimensões globais, nacionais e locais, essas instituições contribuem para o avanço social e econômico por meio da formação de capital humano, da produção científica e tecnológica e da dinamização das economias onde se inserem. Além disso, sua presença amplia o bem-estar social, seja pela melhoria do acesso à saúde, educação e serviços básicos, seja pelo aumento da escolarização e das oportunidades de trabalho, elevando renda e qualidade de vida das populações (Fagundes et al., 2014).

Nesse cenário, dentro do Programa Imóvel da Gente, a gestão universitária é chamada a identificar demandas institucionais que corroborem com seu propósito de desenvolver a sociedade e que possam ser atendidas por imóveis da União; dialogar com fóruns estaduais e comitês interministeriais, ampliando a presença das IES nos espaços de governança; apoiar tecnicamente políticas públicas por meio de estudos, diagnósticos e projetos que fundamentem a destinação de imóveis; utilizar imóveis como recurso não financeiro, reduzindo custos de expansão física e potencializando ações de ensino, pesquisa e extensão.

Para Sales et al. (2020), a governança no setor público deriva dos princípios da governança corporativa, adaptando-os à administração estatal por meio da participação dos diversos atores envolvidos e aprimorando a gestão pública ao fortalecer as relações entre Estado e sociedade, sustentando-se em pilares como a transparência e a prestação de contas. Para as universidades públicas, o Programa representa não apenas uma oportunidade de acesso a novos espaços físicos, mas também uma forma de reposicionar sua gestão administrativa e sua função social. Ao participar ativamente da governança e dos fluxos de destinação, as IES fortalecem sua capacidade de

planejamento estratégico, articulam políticas públicas e se consolidam como coautoras de políticas de Estado, integrando o uso do patrimônio da União a finalidades acadêmicas, sociais e comunitárias.

Quadro 7 – Linhas do Programa Imóvel da Gente e aplicações potenciais para a gestão universitária

Linha do Programa	Objetivos principais	Aplicações potenciais para as Universidades Públicas
Linha 2 – Regularização Fundiária	Mapeamento e regularização de áreas ocupadas da União; ordenação territorial e integração urbana.	• Regularização de terrenos onde estão instalados campi ou unidades universitárias. • Apoio técnico das universidades em processos de regularização fundiária. • Formação prática de estudantes em cursos de Direito, Arquitetura, Engenharia e Serviço Social.
Linha 3 – Políticas Públicas e Programas Estratégicos do Governo Federal	Implantação ágil de equipamentos públicos; redução de custos com aluguel/aquisição; ampliação do acesso a saúde, educação, assistência e cultura; fortalecimento da agricultura familiar.	• Destinação de imóveis para hospitais universitários, clínicas-escola, laboratórios e centros culturais. • Apoio a projetos de extensão e pesquisa em agricultura familiar. • Ampliação da rede de serviços educacionais, assistenciais e culturais em parceria com as IES.
Linha 4 – Empreendimentos de Múltiplos Usos	Ocupação de grandes áreas urbanas com projetos integrados de habitação, cultura, inovação, lazer e desenvolvimento econômico.	• Criação de parques tecnológicos, incubadoras e polos de inovação vinculados às universidades. • Integração com projetos culturais e de extensão comunitária. • Expansão da infraestrutura acadêmica em áreas urbanas estratégicas.

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Para Cruz e Hermany (2025), o Brasil ainda enfrenta o desafio de gerir adequadamente imóveis públicos que, embora devessem atender a uma função social conforme determina a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, frequentemente permanecem sem uso ou subaproveitados, descumprindo essa finalidade essencial. Para os autores, imóveis, quando sob o domínio do Estado, servem para o cumprimento dos deveres instituídos a si e para o exercício das atividades inerentes ao poder público, devendo cumprir com as finalidades do atendimento às necessidades públicas, o que inclui a construção e manutenção da infraestrutura, como escolas, hospitais, estradas, edifícios governamentais e outros equipamentos de uso

coletivo, da promoção do desenvolvimento econômico com a construção de parques industriais, áreas agrícolas e comerciais (Cruz; Hermany, 2025).

Outras finalidades que têm de ser atendidas são a preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural, com a aquisição de áreas para a criação de unidades de conservação, parques e reservas, além de imóveis de valor histórico e cultural para preservação do patrimônio cultural (Cruz; Hermany, 2025).

A análise da implementação do Programa Imóvel da Gente evidencia que sua estruturação inaugura uma nova lógica de gestão do patrimônio imobiliário federal, pautada pela função socioambiental dos bens públicos e pela articulação interinstitucional entre diferentes níveis de governo. Ao priorizar o uso social, em substituição às práticas históricas de alienação, o Programa amplia a capacidade estatal de responder a demandas estruturais em áreas como habitação, educação, saúde, assistência social e cultura, conforme delineado no Decreto nº 11.929/2024.

Observa-se que o próprio desenho do Programa Imóvel da Gente oferece pistas importantes para a definição dos indicadores da pesquisa. As diretrizes políticas anunciadas, a regulamentação detalhada pelo decreto e pelas portarias, a criação de instâncias de governança e os primeiros resultados operacionais formam um conjunto consistente de evidências sobre como a política foi pensada e como vem sendo executada.

Por exemplo, a priorização do uso social dos imóveis, a articulação entre diferentes níveis de governo, a digitalização dos processos e o alcance inicial das destinações demonstram não apenas a intenção do governo, mas também resultados concretos que já podem ser observados. Assim, esses elementos se tornam fundamentais para orientar a construção dos indicadores de eficácia, eficiência, efetividade e governança, permitindo avaliar, de forma mais precisa, os efeitos do Programa nas Instituições de Ensino Superior e sua capacidade de promover a democratização do patrimônio público.

No caso das Instituições de Ensino Superior, essa reorientação da lógica de trabalho da SPU traduz-se em oportunidades concretas para expansão física, reorganização territorial e fortalecimento de políticas acadêmicas e comunitárias.

As quatro linhas operacionais do Programa, especialmente a Linha 3, voltada a políticas públicas setoriais, demonstram sintonia com necessidades recorrentes das universidades, como criação de laboratórios, centros de inovação, unidades de extensão, hospitais universitários e espaços culturais. Para Medici (2001), hospitais universitários são “as principais instituições que complementam, em termos práticos, o ensino acadêmico nas profissões de saúde”. A concepção tradicional entende o hospital universitário como uma instituição que funciona como extensão de uma unidade de ensino em saúde (a faculdade de medicina, por exemplo) oferecendo formação prática aos estudantes da área (Medici, 2001). Ainda, para Grandini e Grandini (2004), laboratórios didáticos são fundamentais para a formação dos estudantes porque integram teoria e prática, desenvolvendo habilidades experimentais, técnicas de medição e análise de dados. Ainda, fortalecem a compreensão dos conteúdos teóricos, estimulam o pensamento científico, promovem autonomia na resolução de problemas, além de ampliar o contato entre docentes e discentes (Grandini; Grandini, 2004).

Paralelamente, instrumentos como o SISREI, os Fóruns Estaduais de Apoio e os processos colaborativos de mapeamento e articulação reforçam uma governança mais integrada, exigindo das IES maior capacidade de coordenação interna, planejamento patrimonial e interlocução institucional. Esse movimento de integração dialoga com o entendimento de que as universidades federais precisam fortalecer mecanismos de governança.

Como ressaltam Sales et al. (2020), mesmo com a autonomia conferida pela Constituição, as universidades “necessitam do estabelecimento de mecanismos de governança que permitam transparência, equidade e prestação de contas, uma vez que utilizam recursos públicos”. Assim, a relação entre a implementação do Programa e a gestão universitária se manifesta tanto no plano operacional, viabilizando novas infraestruturas e reduzindo custos com locações, quanto no plano estratégico, ao permitir que as universidades revisitem seus projetos de desenvolvimento institucional e fortaleçam sua inserção social.

Como cita Fagundes et al. (2014), a educação superior é um fator essencial para o desenvolvimento socioeconômico e humano, o que confere às universidades um papel estratégico na promoção do desenvolvimento regional, seja pela formação de capital

humano, pela produção científica e tecnológica ou pela dinamização das economias locais.

A capacidade de utilizar imóveis ociosos da União para finalidades acadêmicas, comunitárias e inovadoras insere as IES em um novo ciclo de expansão ancorado em políticas públicas federais, consolidando o Programa como um instrumento relevante para o fortalecimento do ensino superior público brasileiro.

Contudo, a implementação do Programa, embora promissora, também revela nuances que ultrapassam os benefícios imediatos. A necessidade de articulação entre órgãos federais, a heterogeneidade das realidades territoriais, os desafios de regularização e adaptação dos imóveis e a própria capacidade de gestão patrimonial das IES configuram pontos de atenção que influenciam diretamente a efetividade da política, conforme demonstrado na fala dos gestores a serem apresentadas adiante.

Dessa forma, para aprofundar a compreensão sobre como esses elementos se manifestam no cotidiano institucional, o próximo capítulo examina os principais desafios e oportunidades identificados pelas IES na experiência de destinação de imóveis, a partir das percepções dos gestores entrevistados. Essa análise complementa a discussão sobre a implementação ao revelar os fatores que facilitam ou dificultam a operacionalização da política e apontam caminhos para seu aperfeiçoamento.

4.2 Desafios e oportunidades na implementação do programa

A pesquisa de campo contemplou a análise de experiências de destinação de imóveis do Programa Imóvel da Gente em cinco instituições federais de ensino, cujos casos ilustram distintas facetas do processo de implementação da política e seus efeitos sobre a gestão universitária.

No IFPI, o imóvel destinado pelo Programa corresponde a uma edificação histórica, de arquitetura colonial, localizada em área estratégica de Teresina. O espaço foi incorporado às atividades acadêmicas como sede do Polo de Inovação (Inova IFPI), destinado a fomentar pesquisa, extensão e interação com o setor produtivo. Segundo notícia publicada na página do próprio Instituto,

[...] o polo tem a missão de atender às demandas das cadeias produtivas por meio de atividades de pesquisa, desenvolvimento, inovação e formação profissional para o setor produtivo com soluções inovadoras para impulsionar a competitividade empresarial nos mercados nacional e internacional (IFPI, 2024, p. 1).

Figura 8 - Imóvel recebido pelo IFPI



Fonte: IFPI (2024).

O processo de destinação levou 1 ano e 2 meses para ser concluído, o que foi descrito pelo Gestor A como *“ágil e acompanhado pela SPU, que forneceu orientações adequadas e garantiu segurança jurídica à instituição”*. A implementação envolveu a Reitoria e, principalmente, o corpo docente atuante em projetos de pesquisa e extensão. O imóvel foi recebido em boas condições de uso, exigindo apenas ações básicas de limpeza e manutenção, o que possibilitou sua utilização imediata para fins institucionais.

Além de viabilizar novas atividades acadêmicas, o espaço se consolidou como catalisador de parcerias externas, ampliando a credibilidade da instituição. Destacam-se, entre os resultados, a oferta de cursos de qualificação de curta duração, como o

“letramento digital para 1.200 idosos, e programas de capacitação voltados à agricultura familiar, que alcançaram aproximadamente 4.400 pessoas”.

O imóvel, localizado em uma área histórica, tem dado grande visibilidade à instituição e tem sido fundamental para atrair o setor produtivo e parcerias externas (Ministério da Cultura, OAB, Codevasf, SEBRAE). Depois dele, o governo estadual ofereceu um segundo imóvel, com o objetivo de criar um "corredor da educação" (Gestor A).

Já a experiência da UFSC revelou uma transação de maior complexidade, envolvendo a permuta de um terreno da União com complementação financeira proveniente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para construção do novo campus Blumenau. O valor do empreendimento foi estimado em R\$ 43 milhões, dos quais cerca de R\$ 28 milhões foram aportados pelo PAC, e o restante resultou da valorização do terreno a ser cedido pela SPU, que será doado como entrada na negociação.

Figura 9 - Sede UFSC Blumenau em local alugado.



Fonte: NDMais (2024).

Em reportagem publicada no portal NDMais, Adriano Péres, diretor do campus, explicou que a unidade da UFSC Blumenau completou 10 anos em março e sempre teve suas dependências em locais alugados. “Desde a instalação da UFSC aqui em Blumenau, em 2014, sonhamos com a nossa sede própria (NDMais, 2024, p. 1)”. Segundo a notícia, o investimento foi anunciado em junho de 2024, durante reunião com reitores das universidades e dos institutos federais. O PAC prevê um investimento de R\$ 5 bilhões em universidades e hospitais universitários em todo o país, visando fortalecer e expandir o ensino superior, por meio de obras e assistência estudantil (NDMais, 2024).

Neste caso, trata-se de um processo atípico, uma vez que o imóvel recebido não será utilizado diretamente pela instituição que o recebeu. O terreno será entregue como entrada na negociação de outro espaço, mais interessante à instituição, o que demanda maior rigor jurídico e administrativo, incluindo pareceres da Procuradoria Federal e da Consultoria Jurídica da SPU em Brasília. No âmbito da universidade, a negociação envolveu o Departamento de Gestão de Imóveis, a Procuradoria Federal e o Gabinete da Reitoria.

A principal conquista será a consolidação de sede própria para o campus Blumenau, encerrando o pagamento de aluguéis que superam R\$ 200 mil mensais. Segundo o Gestor B, a destinação representará *“um ganho expressivo em sustentabilidade financeira e que possibilitará a realocação de recursos federais para atender demandas estruturais em outros campi”*.

Além desse caso, a UFSC vivenciou processos de regularização de imóveis históricos, como as Fortalezas da Ilha de Santa Catarina, no ano de 2024, e analisou a possibilidade de adaptação de um prédio para moradia estudantil, cujo uso foi *“inviabilizado pelo elevado custo de reforma necessário (Gestor A)”*. Conforme página da UFSC (2023), no caso das Fortalezas, a Universidade participou da Chamada Pública nº 1/2021 - Resgatando a História - BNDES, através da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitário (FAPEU), com o projeto “Restauração das Fortificações Catarinenses” e foi contemplada com cinquenta milhões de reais, a serem repassados pelo BNDES nos próximos três anos, condicionado a UFSC possuir a cessão das referidas ilhas. Portanto, o recebimento da referida destinação traz impacto significativo para que a gestão da UFSC alcance o padrão de excelência preconizado pela UNESCO

para bens culturais cancelados com o título de Patrimônio Cultural da Humanidade (UFSC, 2023).

Figura 10 - Fortaleza de Santa Cruz de Anhatomirim



Fonte: UFSC, 2025.

A análise revelou também desafios significativos nessa universidade específica. Destacam-se a complexidade de operações não rotineiras, como permutas, que exigem maior tempo de tramitação e controle jurídico-administrativo, e os elevados custos de adaptação de imóveis em más condições, que podem inviabilizar destinações. A permuta é considerada uma modalidade de destinação significativamente mais complexa do que outras modalidades, como a cessão de uso gratuito, porque envolve a troca de titularidade de imóveis, exigindo a equivalência de valores, avaliações técnicas detalhadas, maior rigor jurídico e impactos diretos no patrimônio da União.

Tratada como forma de alienação, a permuta demanda laudos de avaliação robustos, análises urbanísticas, justificativa expressa de interesse público e procedimentos cartorários, além de maior controle pelos órgãos de fiscalização, como o TCU (Lei nº 9.636/1998; Código Civil, arts. 533–537; IN TCU nº 84/2020). Enquanto

outros instrumentos seguem fluxos administrativos padronizados e simplificados, sem alterar a composição patrimonial da União, a permuta implica riscos patrimoniais, responsabilidades ampliadas para os gestores e, em alguns casos, até necessidade de autorização legal específica (Catelli, 2001; Goulart, 2016; Souza, 2021).

Para o IFAP, o recebimento de um imóvel traz consigo a possibilidade de uma melhor organização da estrutura administrativa do Instituto. O terreno recebido, contínuo a uma área já pertencente ao IFAP, tem área de mais de 7 mil m², e vai possibilitar a construção da nova Reitoria, o bloco do Campus Fluvial do IFAP e o bloco da Fundação de Amparo ao Instituto, com previsão de entrega das obras em 2026 e que serão construídas com recursos do PAC (Gestor C).

O processo de doação do terreno levou em torno de um ano desde o requerimento da área até sua destinação ser concluída. Para o Gestor C, *“Para quem não vive a realidade da universidade, do Instituto, não consegue entender o qual necessário é esse espaço até para a dignidade do servidor. [...] dentro do campus Macapá, onde a reitoria funciona de forma provisória, nós temos salas de aulas administrativas dentro do ginásio poliesportivo.”*

Hoje, conforme citado pelo Gestor C, a Reitoria funciona provisoriamente dentro do campus Macapá. Com a construção de um prédio específico e sua saída desse espaço, o campus Macapá conseguirá ofertar mais de mil matrículas a novos alunos.

Figura 11 - Campus Macapá/IFAP



Fonte: Google Maps, 2025.

Além disso, a construção de um bloco para o Campus Fluvial vai permitir a gerência deste que será o primeiro campus desse tipo no mundo. Quanto à captação de recursos externos, o fato de o IFAP poder ter uma Fundação de Amparo à Pesquisa também traz impactos nesse sentido. *“Vamos poder captar recursos ali do CAP, da SUFRAMA, da própria SUDAM, que atendem, exclusivamente, a região amazônica (Gestor C).”*

Além do IFAP, também em 2024, o Instituto Federal do Paraná entrou com pedido junto à SPU de doação de um terreno de 52.259,91m², dentro do Centro Cívico de Maringá, antiga zona aeroportuária que está sendo requalificada como bairro pelo município. O processo, que levou 2 meses e meio para ser concluído, tem financiamento do PAC e prevê a construção e implantação do Campus Maringá, que ofertará cursos de curta duração, cursos técnicos, de nível superior e pós-graduação, com previsão de abertura de 3280 novas vagas até o ano de 2029. Na unidade de ensino, serão construídos blocos de salas de aula, laboratórios, refeitório, ginásio esportivo e estacionamento, com previsão total de investimento previsto até 2029 em torno de R\$74.000.000,00. Na estrutura administrativa do IFPR, as áreas envolvidas no processo de aquisição do terreno foram o Gabinete da Reitoria, a Diretoria de Desenvolvimento Institucional, a Diretoria de Infraestrutura e a Procuradoria Federal (Gestor D; Brasil, 2025).

Figura 12 - Terreno para IFPR



Fonte: Brasil, 2025.

Para a Universidade Federal Rural de Pernambuco, o processo foi mais burocrático. O terreno, uma área de 50 hectares, pertencia ao IFPE. O processo iniciou tramitação no ano de 2018, com entraves importantes. Era necessária a reversão do terreno pelo MEC à União, antes que pudesse ser doado à UFRPE. A efetivação da doação só aconteceu em 2024. O terreno será utilizado para a implantação do campus Belo Jardim, onde serão ofertados 04 cursos de graduação na área das engenharias: engenharia química, engenharia de controle e automação industrial, engenharia da computação e engenharia hídrica. Ao final da implantação do último período dos quatro cursos ofertados a unidade terá 100 docentes e 60 técnicos além de 35 terceirizados, beneficiando cerca de 2.000 pessoas diretamente (novos profissionais), o que vai impactar positivamente na população microrregional que gira em torno de 500 mil habitantes. Ainda, a UFRPE deixará de pagar aluguel de imóvel atualmente locado para o funcionamento de suas atividades no Município de Belo Jardim.

Existem diferenças relevantes entre destinações de imóvel edificado e destinações de terreno. Enquanto no IFPI o imóvel recebido era histórico e já plenamente utilizável, conforme o relato do Gestor A de que *“veio relativamente pronto [...] fizemos uma limpeza, pintura e já colocamos em uso”*, o IFPR enfrentou o cenário oposto, recebendo um terreno *“onde não tem nada [...] vamos construir tudo (Gestor D)”*. Isso reforça que as condições materiais iniciais do imóvel influenciam diretamente a rapidez da efetivação dos resultados educacionais e sociais pretendidos. Como retratou o Gestor E, *“em razão das especificidades de uma instituição de ensino superior (laboratórios, biblioteca, salas de aulas e de professores, entre outros espaços), ainda há necessidade de muitas readequações e construções.”*

As oportunidades também aparecem de maneira recorrente. Diversos gestores destacam que o programa reduz gastos, resolve passivos históricos e abre portas para captação externa, como no IFPI, onde o imóvel se tornou um polo de articulação com empresas e governo: *“hoje é admirado por muitos e atraímos o setor produtivo” (Gestor A)*. No caso do IFAP, *“era um desejo de mais de duas décadas. Porque durante quase duas décadas nós funcionamos na quadra do Campus Macapá. Então, são 115 servidores. Sem contar o Campus Fluvial e o prédio da Fundação, a Fundação em Contratação, então, vai ser muito positivo esse novo espaço (Gestor C).”*

Por fim, há consenso sobre a necessidade de continuidade da política. Para o Gestor A, *“um imóvel parado é um prejuízo muito grande para a sociedade”*, enquanto o Gestor B reforça que imóveis da União devem ser aproveitados para *“valorizar o que já se tem e reduzir despesas públicas”*. O Gestor D complementa ressaltando que destinar patrimônio para IES é *“dar um bom uso a um patrimônio que já é da União”*, reafirmando a coerência da política com o princípio da função social dos bens públicos.

“Acho que há muitos prédios públicos que estão aí sendo depreciados ou subutilizados. Se nós pararmos para pensar na questão do home office, cada vez mais, grandes prédios têm ficado com poucos servidores. Então, fazer um processo de utilização, a boa utilização desses espaços públicos, auxilia também na conservação. Assim, penso que é extremamente importante a continuidade desse programa. (Gestor C)”.

Corroborando com a fala dos gestores, Carneiro e Silva (2020) apontam que, ainda que exista ampla discussão teórica sobre o princípio da função social da propriedade, sobretudo nos grandes centros urbanos é recorrente perceber terrenos baldios, prédios desocupados ou mesmo edifícios públicos subutilizados, cuja capacidade não é plenamente aproveitada. Nesse contexto, torna-se essencial problematizar em que medida esse princípio vem sendo, de fato, observado pelo próprio poder público, responsável pela gestão e destinação adequada desses bens (Carneiro; Silva, 2020).

Entre as oportunidades, sobressaem a valorização do patrimônio público como alternativa econômica à aquisição de novos terrenos; a utilização dos imóveis como instrumentos de fortalecimento institucional, ampliando credibilidade e parcerias (caso do IFPI); a possibilidade de ampliar a articulação interfederativa, integrando estados e municípios a processos de destinação, especialmente em operações complexas; o aproveitamento de imóveis urbanos ociosos para cursos de qualificação rápida voltados a públicos vulneráveis, como beneficiários do CadÚnico. Para o Gestor A, a qualificação profissional é uma necessidade urgente em diferentes setores da economia, desde trabalhadores informais, como flanelinhas e ambulantes, até aqueles inseridos na economia solidária. *“O crescimento desse setor tem contribuído para a redução do desemprego, e os imóveis destinados às instituições podem servir não apenas como salas de aula, mas também como espaços de moradia estudantil e centros de*

capacitação articulados com o setor produtivo, que é mais ágil que o setor público (Gestor A)”.

Para ele, a formação deve ocorrer de forma prática e contínua, em diálogo direto com as demandas de fábricas, comércios e serviços, usando os prédios públicos como locais para oferta de cursos curtos, direcionados e conciliáveis com a rotina de trabalho dos estudantes. *“Mesmo atender poucos alunos já representa impacto significativo, pois um único profissional formado pode se tornar referência em sua comunidade (Gestor A)”*. Ele reforça ainda que esse público precisa de amparo permanente, não no sentido de aporte financeiro, mas de orientação técnica, qualificação, formação em comercialização e gestão, áreas que ele considera responsabilidade direta das instituições de ensino e que podem ser ampliadas com a iniciativa do Programa Imóvel da Gente.

A principal melhoria sugerida pelos gestores foca na necessidade de o programa transcender a esfera federal e integrar outros níveis de governo.

“Seria interessante que o programa conseguisse fazer uma integração com os governos estaduais e municipais. No caso do campus de Joinville, que precisa de R\$ 100 milhões para construir, a universidade não consegue arcar com o custo, mas se houvesse um terreno do município ou do estado disponível que pudesse entrar na negociação, a universidade poderia construir por módulos e planejar a saída do aluguel.” (Gestor B).

Para o gestor A, do IFPI, o programa pode ser integrado. Ele sugere que a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), juntamente com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e outros órgãos, possam ter um diálogo mais preciso com os governos estaduais e municipais.

“Este diálogo ajudaria a dar funcionalidade a milhares de imóveis parados no país, especialmente aqueles que poderiam ser utilizados para ensino e inovação. A simples destinação para habitação, em certos casos, pode não ser suficiente. Os imóveis podem ser usados para agregar outros valores, sobretudo na área de qualificação e capacitação para a população, especialmente para o pessoal do CAD único e da economia solidária.” (Gestor A)

O Gestor A sugeriu ainda utilizar o Programa em conjunto com programas existentes do MEC, como o PROPAG (programa em que dívidas estaduais são abatidas na qualificação e cursos profissionalizantes), usando os espaços destinados pela União para essa finalidade, por exemplo.

A governança no setor público compreende os arranjos estabelecidos de modo a garantir o alcance dos objetivos e metas dos agentes, permitindo que as entidades atinjam os resultados de interesse público pretendidos (Marques et al., 2020). Nesse sentido, a fala do gestor evidencia uma questão importante de governança interinstitucional no Programa Imóvel da Gente: ainda que sua execução esteja centrada na União, sua efetividade depende da articulação coordenada com estados, municípios e orçamento público, especialmente quando a viabilização das obras exige contrapartidas territoriais, financeiras ou logísticas que extrapolam a capacidade das universidades.

A integração federativa surge, portanto, como elemento-chave para fortalecer a governança do Programa, ampliando a cooperação, o compartilhamento de recursos e a capacidade de resposta das instituições frente a demandas complexas de infraestrutura (Kissler; Heidemann, 2006).

As entrevistas revelam um padrão claro de aprovação quanto ao apoio técnico prestado pela SPU durante os processos de destinação. Todos os gestores relataram que os servidores da Secretaria acompanharam as etapas com celeridade e disponibilidade.

No IFPR, essa percepção aparece de forma explícita quando o Gestor D relata: *“tive um contato direto com as pessoas que movimentavam os processos e sempre muito solícitos”*. Para todos os outros gestores, os relatos foram de apoio e informações prestadas com eficiência por parte dos servidores da SPU, não tendo deixado nada a desejar.

Ao responder à pergunta quanto ao processo de recebimento do imóvel, o Gestor E traz que *“não houve dificuldades. Tendo em vista que o MEC já tinha aprovado a criação da nova unidade acadêmica, os demais órgãos tratam de auxiliar a implementação do projeto, neste caso específico a SPU-PE foi fundamental neste processo.”*

Na UFSC, a operação complexa com apoio da SPU permitirá que sobras do PAC sejam alocadas para obras em outros campi, ampliando o alcance do investimento.

A burocracia documental aparece como um dos pontos comuns de desafio. No IFPR, por exemplo, o Gestor D menciona *“um volume de documentação muito grande, com pedidos de documentos que nem cabem às instituições públicas federais”*, evidenciando a necessidade de aperfeiçoamento de fluxos e exigências. Já no IFAP, a experiência foi distinta: o processo foi considerado *“muito, muito tranquilo, em menos de oito meses a gente conseguiu resolver tudo (Gestor C)”*, revelando que contextos institucionais e articulações locais podem reduzir significativamente entraves administrativos. Segundo ele, o entrave maior aconteceu enquanto não era decidido se o terreno iria para o Instituto ou para a Receita Federal.

Conforme o Gestor A, o impasse quanto ao recebimento do Prédio também durou apenas enquanto não era decidido se o prédio iria para o IFPI ou para outro órgão do Estado. Assim, a partir do momento em que a destinação foi decidida, os processos foram rápidos, o que demonstra que os entraves políticos também influenciam no tempo de tramitação do processo.

Os casos relatados pelos gestores evidenciam que a morosidade observada na tramitação dos pedidos de destinação não decorreu de questões técnicas, mas de indefinições e disputas entre órgãos quanto à prioridade na alocação dos imóveis. Essa dinâmica dialoga com a análise de Olivieri (2011), para quem a burocracia pública brasileira opera em permanente interação com o sistema político, sendo influenciada por mecanismos de controle, disputas institucionais e relações de poder que antecedem e condicionam a execução administrativa. A autora destaca que o funcionamento da burocracia não pode ser compreendido sem considerar essa dimensão política, que interfere na definição de prioridades, na coordenação entre órgãos e no ritmo dos processos (Olivieri, 2011). Assim, ambos os casos demonstram que a implementação do Programa Imóvel da Gente é atravessada por fatores políticos que moldam sua efetividade administrativa.

Outro ponto de melhoria para o Programa foi sugerido pelo Gestor C. O entrevistado sugere que, poderia haver um período de chamamento público no qual diferentes órgãos submetessem propostas para um mesmo terreno, permitindo uma

análise mais ampla e criteriosa por até 12 meses. Assim, a destinação poderia priorizar instituições com maior impacto social, urgência ou alcance, garantindo uso mais estratégico dos espaços. Embora sua própria experiência tenha sido tranquila, ele considera importante que, no médio prazo, o processo incorpore mecanismos que assegurem prioridades mais alinhadas ao interesse público. Novamente aparece aqui a questão da governança:

[...] as universidades federais brasileiras, assim como o setor público, necessitam do estabelecimento de mecanismos de governança que permitam transparência, equidade e prestação de contas, uma vez que utilizam recursos públicos (Marques et al., 2020, p. 170).

Os desafios e oportunidades identificados evidenciam que a implementação do Programa Imóvel da Gente é condicionada tanto por fatores institucionais e administrativos quanto pela capacidade organizacional das instituições de ensino superior, reforçando a pertinência da construção de indicadores que considerem múltiplas dimensões da gestão universitária, como sintetiza o quadro 8:

Quadro 8 - Síntese dos desafios e oportunidades

Dimensão	Desafios identificados pelos gestores	Oportunidades identificadas pelos gestores
Governança e articulação institucional	Fragmentação entre órgãos federais e ausência de integração com governos estaduais e municipais; dependência de decisões políticas para definição da destinação dos imóveis; necessidade de maior coordenação entre SPU, IES e demais órgãos envolvidos.	Fortalecimento de arranjos colaborativos; potencial de articulação intergovernamental para viabilizar projetos estruturantes; criação de espaços de diálogo institucional por meio dos Fóruns Estaduais.
Capacidade administrativa das IES	Limitações técnicas e estruturais das universidades para conduzir processos complexos de destinação; sobrecarga de setores internos (patrimônio, obras, jurídico e planejamento); falta de equipes dedicadas à gestão patrimonial.	Aprimoramento da capacidade organizacional das IES; indução à profissionalização da gestão patrimonial universitária; estímulo ao planejamento integrado de médio e longo prazo.

Aspectos jurídicos e normativos	Complexidade dos instrumentos jurídicos de cessão, doação ou permuta; insegurança quanto à interpretação normativa; demora na tramitação de pareceres e autorizações.	Maior segurança jurídica com a padronização de procedimentos; clareza normativa ao longo da implementação do Programa; aprendizado institucional para futuras destinações.
Fluxos e tempo de tramitação	Morosidade nos processos administrativos; entraves decorrentes de indefinições quanto à destinação final do imóvel; impacto do tempo de tramitação no planejamento institucional das IES.	Tendência de maior celeridade após a definição da destinação; possibilidade de racionalização dos fluxos administrativos; uso do SISREI como instrumento de monitoramento.
Infraestrutura e recursos financeiros	Necessidade de recursos para adequação inicial dos imóveis; limitações orçamentárias das universidades; dependência de fontes externas de financiamento.	Possibilidade de captação de recursos por meio de outros programas governamentais; redução de despesas com aluguéis; ampliação da infraestrutura física sem aquisição onerosa de terrenos.

Fonte: elaborado pela autora (2025).

A análise dos casos evidenciou que a implementação do Programa Imóvel da Gente nas instituições de ensino superior é marcada por um conjunto de desafios institucionais, administrativos e operacionais, que coexistem com oportunidades relevantes para o fortalecimento da gestão universitária e da função social do patrimônio público.

Entre os principais desafios, destacam-se a complexidade dos trâmites burocráticos, a necessidade de articulação interinstitucional e as limitações internas das IES no que se refere à capacidade técnica e financeira para adaptação e manutenção dos imóveis recebidos. Esses aspectos confirmam o entendimento de que a implementação de políticas públicas ocorre em ambientes organizacionais complexos, nos quais a execução não se dá de forma linear, sendo influenciada por disputas, arranjos institucionais e capacidades administrativas desiguais (Secchi, 2019; Madeira, 2014).

As dificuldades relatadas pelos gestores também refletem características estruturais da gestão universitária pública, como a fragmentação organizacional, a coexistência de lógicas burocráticas e acadêmicas e a limitada profissionalização da gestão, elementos já apontados por Paiva e Campos (2018) e Pascuci et al. (2016). A

necessidade de envolvimento de múltiplos setores internos, como patrimônio, jurídico, planejamento e obras, bem como a dependência de decisões externas à universidade, reforça os desafios de coordenação e governança no processo de implementação.

Por outro lado, os casos analisados demonstram que o Programa também gera oportunidades institucionais relevantes, sobretudo ao possibilitar a ampliação da infraestrutura universitária sem a necessidade imediata de aquisição onerosa de novos imóveis. A destinação de bens da União permitiu às IES planejar a expansão de atividades acadêmicas, de pesquisa, inovação e extensão, contribuindo para o fortalecimento do papel das universidades no desenvolvimento regional, conforme destacado por Fagundes et al. (2014). Além disso, a experiência de adesão ao Programa estimulou melhorias nos processos internos de gestão patrimonial, planejamento institucional e articulação com órgãos federais, reforçando a importância do controle e da organização de informações patrimoniais, conforme apontam Souza (2021) e Moraes (2021).

Observa-se, ainda, que a efetividade das oportunidades geradas pelo Programa está diretamente condicionada à capacidade das instituições de mobilizar recursos, estruturar projetos e alinhar a destinação dos imóveis aos seus planos de desenvolvimento institucional. Tal constatação dialoga com a perspectiva de Trevisan e Van Bellen (2008), ao evidenciar que os resultados de uma política pública dependem não apenas de seus objetivos formais, mas também das condições de implementação e da capacidade dos atores envolvidos.

Assim, o capítulo evidencia que os desafios e oportunidades do Programa Imóvel da Gente não se configuram como elementos isolados, mas como dimensões interdependentes do processo de implementação. Essa constatação reforça a necessidade de abordagens avaliativas que considerem não apenas os produtos imediatos da política, mas também seus resultados e impactos institucionais, perspectiva que fundamenta a análise subsequente do Programa à luz da Teoria da Mudança.

4.3 Sugestão de indicadores para avaliação do programa segundo a teoria da mudança

Segundo Barki, Torres e Barros (2023), a Teoria da Mudança constitui um instrumento analítico que organiza, de maneira sistemática, a reflexão sobre a lógica de uma intervenção. Seu propósito central é explicitar três dimensões fundamentais: os impactos que a organização pretende produzir na sociedade e nos grupos beneficiários; os resultados de curto, médio e longo prazos que configuram a cadeia necessária para a materialização desses impactos; e o conjunto de atividades e ações estratégicas que devem ser mobilizadas para assegurar a consecução dos objetivos pretendidos.

Assim, a análise das entrevistas realizadas com os gestores permitiu identificar um conjunto consistente de produtos, resultados e impactos decorrentes da implementação do Programa Imóvel da Gente nos seus dois primeiros anos de execução. A partir da lógica da Teoria da Mudança, tornou-se possível organizar os achados empíricos em três níveis: *outputs*, que representam os produtos imediatos entregues às instituições; *outcomes*, correspondentes aos efeitos de médio prazo percebidos na gestão universitária e na oferta institucional; e impactos, relacionados às transformações estruturais e de longo prazo na missão, funcionamento e inserção social das universidades (Barki; Torres; Barros, 2023).

Do ponto de vista dos insumos e atividades, o Programa estrutura-se a partir de regulamentação normativa, como o Decreto nº 11.929/2024, do uso de sistemas digitais de gestão patrimonial (SISREI e SPIUnet) e sobre a atuação das Superintendências do Patrimônio da União nas unidades federativas. Como destacam Vaitsman, Ribeiro e Lobato (2013), tais elementos de governança constituem condições prévias essenciais para a implementação de políticas públicas federais. Os gestores entrevistados relataram que os fluxos de destinação foram “claros” e com suporte técnico contínuo da SPU, evidenciando que o Programa dispõe de atividades bem estruturadas para converter tais insumos em resultados concretos.

Os *outputs*, correspondentes aos produtos imediatos das ações do Programa (Barki; Torres; Barros, 2023), foram plenamente alcançados nos casos analisados. Até outubro de 2025, segundo dados do próprio site do Programa (Brasil, 2025), 118 imóveis

já foram destinados para Educação. Na dimensão da eficácia, saber se as metas estabelecidas estão sendo atingidas com a implementação do Programa é ponto importante no processo de avaliação (Brasil, 2018).

Na UFSC, a permuta do terreno destinado ao campus Blumenau eliminará gastos mensais de mais de R\$ 200 mil com aluguel, fato que o gestor B classificou como *“um ganho expressivo em sustentabilidade financeira”*.

Os *outcomes*, vinculados aos efeitos de médio prazo captados pela ação pública, revelam elementos importantes da contribuição do Programa. Como enfatiza Secchi (2013), *outcomes* dizem respeito à mudança na capacidade institucional e na prestação de serviços públicos.

No IFPI, os números de atendimento (1.200 idosos em letramento digital e 4.400 capacitados na agricultura familiar) evidenciam ampliação da inserção social e da função pública da instituição. Além disso, a destinação impulsionou parcerias com entidades como OAB, SEBRAE e Codevasf, demonstrando expansão significativa do alcance institucional. Em outro exemplo, ainda no IFPI, o imóvel permitiu a entrada em operação imediata do Polo de Inovação, o que, nas palavras do gestor A, conferiu *“grande visibilidade à instituição”* e transformou o espaço em um *“catalisador de parcerias externas”*.

No IFPR, projeta-se que o imóvel permitirá atender até 1.400 estudantes de cursos técnicos integrados, reforçando o caráter transformador da política para a expansão da educação profissional. Na UFSC, a substituição de espaços alugados por sede própria reforça ganhos de eficiência no uso dos recursos e possibilita redirecionamento de investimentos do PAC para outras obras estratégicas. Tais resultados confirmam que o Programa desencadeou transformações relevantes no funcionamento administrativo e acadêmico das IES.

Os impactos, categoria que expressa mudanças estruturantes e duradouras (Barki; Torres; Barros, 2023), também se evidenciam de forma consistente. No IFAP, a destinação desobstruiu a execução de obras do PAC e consolidou novo eixo institucional, já que a área *“casou com a necessidade da reitoria”* e passará a funcionar como campus administrativo.

No caso da UFSC, o impacto manifesta-se principalmente na sustentabilidade financeira e na estabilização territorial, fatores fundamentais para o planejamento de longo prazo. Esses achados convergem com Dunn (2011), que destaca a importância de identificar não apenas resultados imediatos, mas também transformações institucionais que perduram após a intervenção.

A sistematização desses elementos possibilita visualizar de forma integrada como a política pública se materializa no cotidiano das IES, evidenciando não apenas a apropriação dos imóveis destinados, mas também os desdobramentos gerados em termos de expansão acadêmica, fortalecimento da infraestrutura, articulação territorial e qualificação da gestão patrimonial. Com base nesse conjunto de evidências, apresenta-se a seguir a tabela que sintetiza os principais *inputs*, *outputs*, *outcomes* e impactos identificados no estudo, com evidências retiradas das falas dos gestores entrevistados.

Quadro 9 – Inputs, Outputs, Outcomes e Impactos do Programa Imóvel da Gente.

CATEGORIA	DESCRIÇÃO	EVIDÊNCIAS DAS ENTREVISTAS
INPUTS (Recursos e atividades)	Normativos internos	“Criamos uma comissão específica para tratar do imóvel, porque sem isso não conseguíamos organizar as demandas.” (Gestor B)
	Mobilização institucional	“Foi preciso envolver vários setores desde o início, porque cada um tinha uma parte do processo.” (Gestor A)
	Recursos materiais e financeiros iniciais	Recebimento de imóvel foi “inviabilizado pelo elevado custo de reforma necessário” (Gestor A)
OUTPUTS (Produtos imediatos)	Entrega formal dos imóveis às IES	Em todos os casos analisados, o imóvel recebido atendeu à finalidade proposta.
	Instalação imediata de unidades acadêmicas/administrativas	“O espaço permitiu colocar em operação de imediato o Polo de Inovação.”
	Formalização documental (termo de cessão, regularização)	Gestores relatam clareza nos documentos e prazos adequados.
	Disponibilização física de terreno/edificação	“O terreno viabilizará a construção definitiva do campus Blumenau.”
	Ampliação da infraestrutura e da capacidade de atendimento	IFPR: atendimento futuro para até 1.400 estudantes.

OUTCOMES (Resultados de médio prazo)	Expansão de cursos, serviços e ações de extensão	IFPI: “letramento digital para 1.200 idosos”; “4.400 pessoas capacitadas na agricultura familiar”.
	Ampliação de parcerias institucionais	“Catalisador de parcerias externas (OAB, SEBRAE, Codevasf, MinC).”
	Redução de despesas e aumento de sustentabilidade financeira	UFSC: “eliminará um gasto mensal de mais de R\$ 200 mil em aluguéis.”
	Destravamento de obras e projetos estratégicos	IFAP: destinação “destravou obras do PAC”.
IMPACTOS (Efeitos estruturais e de longo prazo)	Criação ou consolidação de novos eixos institucionais	IFAP: área tornou-se “estruturante enquanto campus administrativo”.
	Fortalecimento da gestão patrimonial e autonomia financeira	UFSC com eliminação de aluguel e reorganização patrimonial.
	Inserção social ampliada e impacto territorial	IFPI com grandes números de atendimento social e produtivo.
	Reposicionamento institucional no cenário regional	Parcerias ampliadas e atuação estratégica junto a órgãos públicos e produtivos.
	Integração com outras políticas públicas nacionais	Casos de articulação com o PAC e setores de inovação.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Ao integrar os critérios clássicos de avaliação à Teoria da Mudança, percebe-se coerência entre intenção governamental, mecanismos operacionais e resultados efetivamente observados. Há evidências de eficácia pelo uso adequado dos imóveis; de eficiência, pelo uso racional dos recursos e pela redução de despesas; e da efetividade, pelas transformações institucionais verificadas em termos de ampliação de infraestrutura, fortalecimento de parcerias, expansão de oferta educacional e impacto social ampliado.

Os gestores entrevistados foram unânimes ao defender a continuidade do Programa, reconhecendo que imóveis ociosos representam “perda social”, enquanto a política de destinação os converte em instrumentos de cidadania, inclusão e desenvolvimento territorial.

Com base nesses elementos e evidências, foi possível construir uma matriz avaliativa do Programa Imóvel da Gente, organizada conforme a lógica da Teoria da Mudança, contemplando *inputs*, *outputs*, *outcomes* e impactos. Nesse sentido, os indicadores representam dimensões qualitativas ou quantitativas do Programa avaliado, permitindo atribuir maior precisão à análise e criar parâmetros que possibilitem comparações futuras entre instituições, períodos ou modalidades de destinação. Essa matriz constitui o principal instrumento metodológico deste estudo e fundamenta a elaboração da cartilha avaliativa do Programa em relação às Instituições de Ensino Superior. Trata-se, portanto, de uma ferramenta que busca fortalecer a cultura de avaliação na gestão patrimonial universitária, conforme recomendam Trevisan e Van Bellen (2008), Barki et al. (2023) e Vaitsman et al. (2013).

Quadro 10 - Matriz de Medição de Indicadores do Programa Imóvel da Gente para as IES

Etapa TM	Critério	Indicador	Como medir	Fonte
INPUT	Eficiência	Valor destinado para adequações iniciais (R\$)	Relatórios Institucionais / Entrevistas	IES
		Tempo de tramitação do processo de Destinação	Cronologia Documental	SPU / IES
		Nº de portarias e normativos publicados vinculados ao imóvel	Verificação Documental	IES
		Existência de comitê/comissão	Verificação Documental	IES
		Número de setores envolvidos (ex.: patrimônio, obras, jurídico, planejamento)	Entrevistas / Organogramas	IES
		Número de reuniões realizadas entre as áreas	Entrevistas / Organogramas	IES
OUTPUT	Eficácia	Número de imóveis entregues às IES	Verificação documental	SPU

		Quantidade de Termos de cessão/doação/contratos assinados	Verificação documental	SPU
	Efetividade	Relatórios Divulgados em página pública	Auditoria em sites	SPU
OUTCOME	Efetividade	Número de estudantes atendidos	Relatórios Institucionais	IES
		Valores captados em reais através de financiamento e/ou outros programas governamentais	Relatórios Institucionais	IES
		Número de novos espaços acadêmicos criados	Relatórios Institucionais	IES
	Eficiência	Valor da redução de despesas anual	Comparação financeira pré e pós-destinação	IES
IMPACTO	Efetividade	Número de famílias impactadas pós-formação na instituição	Questionários aplicados com ex-alunos	IES
		Percentual de crescimento acumulado da área construída incorporada	Análise das averbações de benfeitorias registradas em cartório / Sistema SPIUNet	SPU
		Percepção em escala dos gestores quanto à efetividade do Programa	Entrevistas com gestores	IES
	Eficácia	Número de políticas públicas atendidas	Relatórios Institucionais	IES
	Eficiência	Percentual de desenvolvimento da região ao redor da instituição	Comparação IBGE	IES
		Percentual de gastos reinvestidos em atividades fim	Relatórios Institucionais	IES

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Para Trevisan; Van Bellen (2008), avaliações servem tanto para divulgação quanto para o debate, fomentando o público com dados em torno das alternativas de intervenção do governo em uma dada realidade da sociedade. Para os autores, a variedade de critérios utilizados na avaliação de uma política pública é ampla, e a seleção de um ou mais deles depende dos aspectos que se pretende priorizar no processo avaliativo. Ainda, a aplicação dos critérios depende de operacionalização, através de indicadores, para mensuração dos resultados obtidos. (Trevisan; Van Bellen, 2008).

Para Ferreira; Cassiolato; Gonzales (2009), um indicador constitui uma medida, seja de natureza quantitativa ou qualitativa, dotada de significado específico e utilizada para sistematizar e captar informações relevantes acerca dos elementos que compõem o objeto analisado.

Para a construção da Matriz de Medição, foram utilizados os indicadores distribuídos entre os critérios de Avaliação de Política Pública. No que se refere ao critério da eficácia, os indicadores número de imóveis entregues à IES e quantidade de Termos de cessão, doação e contratos assinados permitem verificar o grau de alcance dos objetivos formais do Programa no curto prazo. Esses indicadores correspondem aos outputs da Teoria da Mudança, na medida em que aferem a conversão direta dos esforços institucionais em entregas concretas, como a destinação efetiva de imóveis e sua incorporação às atividades universitárias. Ainda na medição da eficácia, o número de políticas públicas atendidas traduz o impacto do Programa de acordo com a Teoria da Mudança. Conforme Chiavenato (1994), a eficácia está associada ao cumprimento dos resultados esperados, aspecto que se mostra particularmente relevante na fase inicial de implementação da política.

A dimensão da eficiência é operacionalizada por indicadores relacionados em parte aos *inputs* da Teoria da Mudança, como o tempo de tramitação dos processos, o número de portarias e normativos publicados vinculados ao imóvel, o número de setores envolvidos na Instituição, e em parte aos *outcomes e impactos*, quando levanta a redução de gastos com aluguel, o percentual de gastos reinvestidos em atividades fim e o percentual de desenvolvimento da região ao redor da instituição. Esses elementos possibilitam analisar a relação entre os recursos mobilizados e os resultados obtidos, conforme a definição clássica de eficiência no setor público (Chiavenato, 1994; Madeira,

2014). Estes indicadores dialogam diretamente com os relatos dos gestores entrevistados, que apontaram tanto os ganhos econômicos potenciais do Programa quanto os desafios associados à morosidade administrativa e à complexidade dos fluxos decisórios.

No âmbito da efetividade, a matriz incorpora indicadores voltados aos resultados institucionais do Programa, como o número de estudantes atendidos e a ampliação das atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão. Esses indicadores deslocam a avaliação para os *outcomes* e impactos da política, permitindo aferir em que medida a destinação dos imóveis gera benefícios concretos para a comunidade acadêmica e para a sociedade. Conforme Castro (2006, p. 5), a efetividade no setor público está relacionada à capacidade de uma ação produzir impactos socialmente relevantes, aspecto que, no caso das IES, se manifesta na qualificação da infraestrutura universitária e na ampliação do acesso às atividades educacionais.

A dimensão da governança assume papel central na matriz, sendo avaliada por meio de indicadores como a existência de comitês ou instâncias internas, o número de setores envolvidos e a realização de reuniões ao longo do processo. Esses indicadores refletem a capacidade organizacional das IES de coordenar atores, fluxos e decisões, aspecto amplamente destacado pelos gestores entrevistados como condição essencial para o êxito do Programa. De acordo com Secchi (2013) e Madeira (2014), a governança constitui elemento estruturante da ação pública, influenciando diretamente a implementação e os resultados das políticas.

A sustentabilidade, por sua vez, é avaliada a partir de indicadores relacionados à questão financeira e à captação de recursos complementares, projetando a análise para o médio e longo prazo. Também inserida na lógica dos *outcomes* e impactos da Teoria da Mudança, essa dimensão permite verificar se as ações decorrentes da destinação dos imóveis mantêm-se ao longo do tempo, evitando a reincidência da ociosidade patrimonial. Conforme Madeira (2014), a sustentabilidade é elemento fundamental para assegurar a continuidade e a efetividade das políticas públicas, especialmente naquelas que envolvem investimentos estruturais.

Por fim, a dimensão da transparência é operacionalizada por indicadores que verificam a divulgação de informações em páginas públicas e o registro dos dados em

sistemas oficiais. Esses indicadores reforçam o caráter público do Programa e sua aderência aos princípios da administração pública, ao favorecer a prestação de contas, o controle social e a legitimidade institucional da política (Trevisan; Van Bellen, 2008). A exigência de evidências documentais, e não apenas percepções subjetivas, contribui para a robustez metodológica da matriz e para sua aplicabilidade no cotidiano das IES.

Dessa forma, a análise realizada a partir da Teoria da Mudança permitiu consolidar uma compreensão mais estruturada sobre os impactos do Programa Imóvel da Gente nas Instituições de Ensino Superior. Ao explicitar a sequência lógica entre *inputs*, *outputs*, *outcomes* e *impactos*, a TM forneceu as bases conceituais para a seleção e organização dos indicadores, orientando a construção de uma matriz avaliativa capaz de captar tanto os resultados imediatos quanto os desdobramentos de médio e longo prazo. Essa matriz amplia o alcance analítico da pesquisa e assegura maior coerência entre os objetivos institucionais do Programa e os efeitos observáveis em sua fase inicial de implementação. Assim, a Teoria da Mudança não apenas orienta a leitura do processo avaliativo, mas também fortalece a consistência metodológica do estudo, oferecendo um instrumento para compreender a lógica interna da política, identificar suas fragilidades e potencialidades e fundamentar recomendações futuras para seu aprimoramento.

5 PRODUTO FINAL DO ESTUDO

Como produto final deste estudo, foi elaborada uma cartilha avaliativa voltada às instituições de ensino superior públicas, com o objetivo de apoiar a análise e o acompanhamento do Programa Imóvel da Gente enquanto política pública de governo. A cartilha foi concebida a partir dos referenciais teóricos e metodológicos adotados na pesquisa, especialmente da Teoria da Mudança e dos critérios clássicos de avaliação de políticas públicas, incorporando ainda as dimensões de governança, sustentabilidade e transparência. Seu propósito consistiu em oferecer um instrumento prático e sistematizado, capaz de orientar gestores universitários na avaliação dos processos de destinação de imóveis da União, bem como de subsidiar a tomada de decisão e o aprimoramento da gestão patrimonial no âmbito das instituições de ensino superior.



**IMÓVEL
DA GENTE**

Programa de Democratização
de Imóveis da União



MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA IMÓVEL DA GENTE NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Apresentação

Esta cartilha tem como finalidade apoiar as Instituições de Ensino Superior (IES) na avaliação do Programa Imóvel da Gente, política pública federal destinada à utilização de imóveis da União para fins de interesse público. O material resulta de pesquisa acadêmica sobre gestão universitária e avaliação de políticas públicas, reunindo análises documentais e contribuições de gestores envolvidos na implementação do Programa.

O documento apresenta um instrumento prático de avaliação adaptado à realidade da gestão patrimonial universitária. Destina-se a gestores e equipes técnicas das IES, podendo ser utilizado tanto no processo de adesão ao Programa quanto no acompanhamento e monitoramento do uso dos imóveis recebidos.

O Programa Imóvel da Gente

O Programa Imóvel da Gente é uma política pública federal voltada à destinação de imóveis da União ociosos ou subutilizados para finalidades de interesse público, priorizando o uso social do patrimônio. No campo da educação, o Programa oferece às Instituições de Ensino Superior a possibilidade de ampliar e qualificar sua infraestrutura por meio do acesso a imóveis já existentes.

Para as IES, o Programa viabiliza a instalação de campi, unidades acadêmicas e administrativas, laboratórios e espaços de ensino, pesquisa, extensão e inovação, contribuindo para a redução de custos com aquisição ou aluguel de imóveis e fortalecendo práticas de gestão universitária, alinhando o uso do patrimônio público aos objetivos educacionais e ao desenvolvimento regional.

Como a IES Pode Participar?

A participação da IES no Programa Imóvel da Gente pode ocorrer das seguintes formas:

1. **Manifestação de Interesse:** A IES deve manifestar seu interesse em determinado imóvel da União, formalizando sua intenção junto ao governo federal através de Requerimento no Sistema SISREI;
2. **Elaboração de Proposta:** A IES deve elaborar uma proposta detalhada do projeto que pretende implementar no imóvel, incluindo seus objetivos, metas, indicadores e resultados esperados, além de incluir toda a documentação solicitada pela Secretaria de Patrimônio da União;
3. **Aprovação da Proposta:** A proposta da IES será avaliada pelo governo federal, que verificará sua viabilidade técnica, econômica e social;
4. **Implementação do Projeto:** Após a aprovação da proposta, a IES poderá dar início à implementação do projeto, seguindo as diretrizes e prazos estabelecidos pelo governo federal.

Por que Avaliar o Programa?

A avaliação é fundamental para o sucesso do Programa Imóvel da Gente, pois permite:

1. **Identificar Oportunidades:** A avaliação permite identificar oportunidades de melhoria no uso dos imóveis das IES, otimizando sua utilização e gerando benefícios para a sociedade.
2. **Mensurar Resultados:** A avaliação permite mensurar os resultados dos projetos implementados pelas IES, verificando se os objetivos e metas foram alcançados.
3. **Tomar Decisões:** A avaliação fornece informações relevantes para a tomada de decisões, permitindo que as IES ajustem suas estratégias e prioridades.
4. **Prestar Contas:** A avaliação permite prestar contas à sociedade, demonstrando o impacto positivo dos projetos implementados pelas IES e da política pública do Governo Federal.

Critérios de Avaliação

A avaliação do Programa Imóvel da Gente pelas Instituições de Ensino Superior baseia-se em critérios consagrados da avaliação de políticas públicas, que permitem analisar os processos de implementação, os resultados alcançados e os impactos gerados pelo uso dos imóveis da União.

Os critérios adotados são:

1. **Eficácia:** avalia se o imóvel destinado atende à finalidade prevista e se foi incorporado às atividades institucionais conforme o planejamento.
2. **Eficiência:** analisa a relação entre recursos utilizados e resultados obtidos, considerando custos de adaptação, manutenção e racionalização de despesas.
3. **Efetividade:** verifica os efeitos concretos da destinação do imóvel sobre o funcionamento da IES, o ensino, a pesquisa, a extensão e o desenvolvimento regional.
4. **Governança:** examina os arranjos institucionais, os fluxos internos e a capacidade de articulação da IES com a SPU e demais atores envolvidos.
5. **Sustentabilidade:** considera a capacidade da instituição de manter o uso adequado do imóvel ao longo do tempo, evitando ociosidade ou degradação.
6. **Transparência:** avalia a disponibilidade e a divulgação das informações sobre a destinação e o uso do imóvel, fortalecendo a prestação de contas.

Em conjunto, esses critérios oferecem uma visão integrada da política pública e subsidiam a tomada de decisão pelas IES e o aprimoramento do Programa.

Matriz de Avaliação

Esta matriz permite que a Instituição de Ensino Superior avalie sua participação no Programa Imóvel da Gente com base em **indicadores objetivos**, derivados da Matriz de Medição de Indicadores da pesquisa. O preenchimento deve considerar **dados, registros e documentos**, e não apenas percepções.

Eficácia – Entregas e uso do imóvel

Indicador	Pergunta de verificação	Evidência
Número de imóveis entregues à IES	☐ A IES recebeu imóvel por meio do Programa?	Termo de cessão/doação
Uso conforme finalidade prevista	☐ O imóvel está sendo utilizado conforme o plano apresentado?	Projeto de uso, registros
Prazo de início da utilização	☐ O uso iniciou em tempo adequado após a destinação?	Datas de entrega e ocupação

Eficiência – Tempo e custos

Indicador	Pergunta de verificação	Evidência
Tempo de tramitação do processo	☐ O tempo entre solicitação e destinação foi razoável?	SISREI, despachos
Valor destinado às adequações iniciais	☐ Os custos de adaptação foram compatíveis com o benefício gerado?	Contratos, notas fiscais
Redução de gastos com aluguel	☐ Houve economia financeira após a destinação?	Comparativo de despesas

Efetividade – Resultados institucionais

Indicador	Pergunta de verificação	Evidência
Número de estudantes atendidos	☐ O imóvel ampliou o atendimento à comunidade acadêmica?	Dados institucionais
Ampliação de atividades acadêmicas	☐ O espaço fortaleceu ensino, pesquisa ou extensão?	Relatórios acadêmicos

Governança – Organização institucional

Indicador	Pergunta de verificação	Evidência
Existência de comitê ou instância interna	☐ Há estrutura formal para gestão do imóvel?	Portarias, atas
Número de setores envolvidos	☐ Os setores atuaram de forma integrada?	Fluxos, registros
Número de reuniões realizadas	☐ Houve coordenação ao longo do processo?	Atas, agendas

Sustentabilidade – Continuidade do uso

Indicador	Pergunta de verificação	Evidência
Planejamento de manutenção	☐ Existe plano de manutenção do imóvel?	Plano, orçamento
Captação de recursos complementares	☐ A IES buscou fontes adicionais de financiamento?	Convênios, projetos

Transparência – Publicidade e prestação de contas

Indicador	Pergunta de verificação	Evidência
Relatórios divulgados em página pública	☐ As informações estão disponíveis ao público?	Site institucional
Registro em sistemas oficiais	☐ Os dados estão atualizados nos sistemas?	SPIUnet, registros

Síntese da Avaliação

Com base nos indicadores acima, a IES pode classificar sua situação geral:

- ☐ Adequada – uso efetivo, organizado e monitorado
- ☐ Intermediária – resultados parciais e ajustes necessários
- ☐ Crítica – riscos de ociosidade, falhas de governança ou ausência de evidências

Boas Práticas Identificadas

A análise das entrevistas e da experiência das Instituições de Ensino Superior na implementação do Programa Imóvel da Gente evidenciou que os melhores resultados estão associados a práticas institucionais que combinam planejamento, coordenação interna e articulação interinstitucional. As IES que realizaram diagnóstico prévio de suas necessidades, alinhando a solicitação do imóvel ao Plano de Desenvolvimento Institucional, apresentaram maior clareza quanto à finalidade do uso e menor incidência de retrabalhos ao longo do processo.

Outro aspecto recorrente foi a importância da integração entre os setores internos da instituição. A atuação articulada entre planejamento, infraestrutura, patrimônio, procuradoria e unidades acadêmicas contribuiu para maior agilidade na tramitação dos processos e para a redução de entraves administrativos, especialmente quando havia fluxos internos previamente definidos e responsabilidades claras.

A comunicação contínua com a Superintendência do Patrimônio da União também se destacou como fator relevante. As instituições que mantiveram diálogo frequente com a SPU local e participaram dos Fóruns Estaduais de Apoio conseguiram esclarecer dúvidas, antecipar exigências e dar maior fluidez às etapas de análise e formalização da destinação.

Observou-se ainda que o início rápido da utilização do imóvel após a destinação foi decisivo para evitar a ociosidade e a deterioração do patrimônio. Mesmo intervenções iniciais de baixo custo permitiram a ocupação parcial dos espaços, demonstrando comprometimento institucional com a política pública e contribuindo para a preservação do bem.

De forma geral, as boas práticas identificadas indicam que o Programa Imóvel da Gente tende a produzir resultados mais consistentes quando a destinação dos imóveis é acompanhada por planejamento institucional, governança interna estruturada,

articulação com a SPU, uso ativo dos bens e monitoramento contínuo, reforçando o papel das IES na gestão qualificada do patrimônio público.

Recomendações às IES

A aplicação dos indicadores propostos nesta cartilha reflete de forma direta na atuação das Instituições de Ensino Superior, ao transformar a gestão dos imóveis da União em um processo planejado, monitorado e orientado por evidências. Ao utilizar os instrumentos de avaliação, a IES passa a definir de forma mais clara a finalidade do imóvel, os resultados esperados e os recursos necessários, fortalecendo a tomada de decisão e o alinhamento com seus objetivos estratégicos.

Indicadores contribuem para reduzir entraves administrativos, integrar os setores envolvidos e antecipar riscos relacionados à manutenção, à ociosidade ou ao uso inadequado do patrimônio. As métricas associadas à governança, à eficiência e à transparência estimulam a organização dos fluxos internos, a racionalização de custos e a produção de registros sistemáticos, ampliando a capacidade institucional de prestar contas e dialogar com os órgãos responsáveis.

Além disso, o uso contínuo dos indicadores favorece a aprendizagem institucional, permitindo que a IES avalie seus próprios processos, identifique melhorias e consolide práticas mais eficientes ao longo do tempo. Dessa forma, a avaliação deixa de ser apenas um instrumento de controle e passa a atuar como ferramenta estratégica de gestão universitária e de fortalecimento do Programa Imóvel da Gente como política pública.

Recomendações ao Programa

Os resultados da avaliação indicam a importância de aprimorar os mecanismos de coordenação e governança do Programa Imóvel da Gente, especialmente no que se refere à articulação entre a União, as Instituições de Ensino Superior e outros entes federativos. O fortalecimento dos Fóruns Estaduais de Apoio e a ampliação do diálogo interinstitucional podem contribuir para maior previsibilidade e agilidade nos processos de destinação.

Recomenda-se, também, o aperfeiçoamento dos fluxos operacionais e dos instrumentos de orientação às IES, com vistas à redução de entraves administrativos e à padronização de procedimentos. A oferta de suporte técnico e informações claras sobre critérios, etapas e responsabilidades tende a qualificar a participação das instituições e a melhorar os resultados do Programa.

Por fim, destaca-se a relevância de incorporar práticas sistemáticas de monitoramento e avaliação, capazes de produzir evidências sobre os resultados e impactos da política. A consolidação desses mecanismos contribui para o aprimoramento contínuo do Programa e para seu fortalecimento enquanto política pública voltada ao uso social do patrimônio da União e ao desenvolvimento do ensino superior.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo principal desenvolver indicadores para avaliar o Programa Imóvel da Gente como política pública de governo, analisando seus efeitos sobre a gestão universitária nos seus dois primeiros anos de implementação. Partiu-se da compreensão de que a destinação e utilização de imóveis públicos constituem um campo estratégico da ação estatal, articulando a gestão patrimonial da União, a administração universitária e princípios fundamentais das políticas públicas contemporâneas, como a função social da propriedade, a governança e a eficiência no uso dos recursos públicos.

Os indicadores desenvolvidos como finalidade da pesquisa partiram dos objetivos específicos de descrever a implementação do Programa e sua relação com a gestão universitária, identificar desafios e oportunidades para as IES, considerar elementos avaliativos à luz da Teoria da Mudança e propor uma cartilha de avaliação voltada às instituições de ensino superior. A adoção da Teoria da Mudança como referencial metodológico permitiu estruturar uma matriz avaliativa que relaciona insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, articulando os critérios clássicos de avaliação eficácia, eficiência e efetividade com dimensões complementares de governança, sustentabilidade e transparência. Essa matriz, consolidada em forma de cartilha, constitui o principal produto da pesquisa, oferecendo às IES um instrumento prático para monitorar e avaliar políticas públicas de destinação de imóveis.

No plano da implementação, indicadores como o tempo de tramitação dos processos de destinação, a quantidade de portarias, normativos e termos de cessão ou doação assinados, bem como o número de imóveis efetivamente entregues às IES, demonstram a capacidade do Programa de operacionalizar a destinação do patrimônio público em um intervalo de tempo compatível com as necessidades institucionais. Esses resultados estão diretamente associados à existência de comitês ou comissões internas, ao envolvimento de múltiplos setores, como patrimônio, obras, jurídico e planejamento e à realização de reuniões intersetoriais, elementos que se mostraram decisivos para a coordenação interna e para a eficiência administrativa dos processos.

Do ponto de vista financeiro, as métricas relacionadas ao valor destinado às adequações iniciais dos imóveis, à captação de recursos por meio de financiamentos ou de outros programas governamentais e à redução anual de despesas, especialmente com aluguéis, indicam que o Programa contribui para a racionalização do uso de recursos públicos. A possibilidade de reinvestimento desses valores em atividades-fim, como ensino, pesquisa e extensão, reforça o caráter estratégico da política e sua aderência aos princípios da eficiência e da sustentabilidade na gestão universitária.

No que se refere aos resultados institucionais, os indicadores apontam a criação de novos espaços acadêmicos, a ampliação da área construída incorporada às universidades e o aumento do número de estudantes atendidos, evidenciando impactos concretos sobre a infraestrutura e a capacidade de oferta das IES. Esses efeitos são percebidos também na dimensão social, expressa tanto no número de famílias impactadas indiretamente pela formação oferecida pelas instituições quanto na contribuição para o desenvolvimento das regiões onde os imóveis foram implantados, ainda que esse último aspecto demande acompanhamento de longo prazo.

A análise também revelou a relevância da transparência e da governança como dimensões transversais aos resultados do Programa. A divulgação de relatórios em páginas públicas, associada à percepção dos gestores quanto à efetividade da política, indica que a institucionalização de práticas transparentes fortalece a legitimidade do Programa e amplia seu potencial de continuidade. Além disso, o número de políticas públicas atendidas por meio da destinação dos imóveis pode demonstrar a capacidade do Programa de articular diferentes agendas governamentais, posicionando as universidades como atores estratégicos na implementação de políticas públicas de caráter social, educacional e territorial.

Os resultados indicaram que a eficácia do Programa esteve associada à capacidade de promover a destinação de imóveis para finalidades educacionais. A eficiência foi condicionada à clareza dos fluxos administrativos e à mobilização de recursos técnicos e financeiros para adequação dos imóveis, enquanto a efetividade mostrou-se mais difícil de mensurar no período analisado, em razão do caráter recente da política e da natureza estrutural dos impactos esperados, que tendem a se consolidar no médio e longo prazo.

As dimensões de governança, sustentabilidade e transparência revelaram-se centrais para compreender os limites e potencialidades do Programa. Observou-se que sua implementação exigiu maior capacidade de coordenação interna, planejamento patrimonial e interlocução com diferentes atores governamentais. Ao mesmo tempo, a ausência de instrumentos sistemáticos de monitoramento e avaliação dificultou a consolidação de uma visão integrada dos resultados, reforçando a necessidade de aprimorar mecanismos de transparência e prestação de contas.

Como contribuição prática, elaborou-se uma cartilha avaliativa destinada às instituições de ensino superior, com orientações, critérios e indicadores para apoiar a gestão patrimonial e fomentar uma cultura de avaliação no âmbito das políticas públicas de destinação de imóveis. Esse material busca subsidiar tanto a análise do Programa Imóvel da Gente quanto futuras iniciativas semelhantes, fortalecendo a governança e a transparência na gestão universitária.

Reconhecem-se, entretanto, algumas limitações: o recorte temporal restrito aos dois primeiros anos do Programa não permite avaliar impactos de longo prazo; o número reduzido de instituições analisadas impede generalizações amplas; e a ausência de entrevistas com representantes dos Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa limita a compreensão da dimensão participativa da governança. Além disso, a predominância da abordagem qualitativa restringe a mensuração quantitativa dos resultados, embora tenha permitido captar percepções e significados relevantes. Destaca-se ainda a possibilidade de viés político nas percepções coletadas, uma vez que parte dos entrevistados possui alinhamento com a orientação política do governo responsável pela criação do programa, o que pode influenciar a forma como os resultados da política são interpretados e avaliados.

Sugere-se que estudos futuros aprofundem a análise longitudinal do Programa, incorporando novos casos, indicadores quantitativos e abordagens comparativas, de modo a avaliar sua continuidade, aperfeiçoamento ou eventual descontinuidade enquanto política pública. Recomenda-se também investigar a integração federativa com estados e municípios, apontada pelos gestores como fator crítico para a efetividade da política, e explorar mecanismos de governança que assegurem maior transparência e participação social.

Nesse sentido, recomenda-se a adoção sistemática dos indicadores propostos no Quadro 10 como instrumento de acompanhamento, monitoramento e avaliação contínua do Programa Imóvel da Gente no âmbito das Instituições de Ensino Superior. O conjunto de indicadores elaborado permite operacionalizar os critérios clássicos de avaliação de políticas públicas eficácia, eficiência e efetividade às dimensões transversais de governança, sustentabilidade e transparência, oferecendo parâmetros concretos para a análise dos resultados do Programa para além da destinação formal dos imóveis. Sua utilização pode apoiar tanto os gestores universitários quanto os órgãos responsáveis pela política na identificação de gargalos institucionais, na mensuração de benefícios administrativos, financeiros e acadêmicos, e na produção de evidências que subsidiem decisões sobre o aprimoramento, a continuidade ou a reorientação da política em ciclos futuros. Além disso, a aplicação recorrente dessas métricas favorece a institucionalização de uma cultura avaliativa no campo da gestão patrimonial universitária, contribuindo para maior aprendizado organizacional e alinhamento do uso do patrimônio público às finalidades sociais da universidade.

Esta pesquisa contribui para o debate acadêmico e institucional sobre a gestão do patrimônio público e o papel das universidades na promoção do interesse coletivo, reafirmando a importância da avaliação como instrumento de aprimoramento das políticas públicas e da governança democrática no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, S. P. de. **Gestão de bens públicos: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2012.

ARRETCHE, M. **Tendências no estudo sobre avaliação**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 103, p. 79-91, jul. 1998.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARKI, E; TORRES, C.; BARROS, B. **Impacto social e teoria da mudança**. 2023.

BARKI, E; TORRES, C.; BARROS, B. **Teoria da Mudança: O que é e pra que serve?** São Paulo: Sebrae, 2023. Disponível em: <
https://www.researchgate.net/publication/369997976_TEORIA_DA_MUDANCA_O_que_e_e_para_que_serve>.

BRAGA, M. D. C. de A. (2015). **Patrimônio imobiliário público: gestão x conservação**. Revista Hum@nae, 9(2). Disponível em:
<https://revistas.esuda.edu.br/index.php/humanae/article/view/317/120>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Brasília, 2023. Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 10.340, 6 de maio de 2020**. Altera o Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018, que dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10340.htm#art1

BRASIL. **Decreto nº 11.929, de 26 de fevereiro de 2024**. Institui o Programa de Democratização de Imóveis da União e o Comitê Interministerial do Programa de Democratização de Imóveis da União e dispõe sobre a criação e o funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.929-de-26-de-fevereiro-de-2024-545089496>>

BRASIL. **Instrução Normativa nº 205, de 8 de abril de 1988**. Racionaliza sobre minimização de custos do uso de material no âmbito do SISG através de técnicas modernas que atualizam e enriquecem essa gestão. Disponível em:
<https://www.gov.br/patrimonio/pt-br/central-de-conteudo/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-205-de-08-de-abril-de-1988>

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 maio 1998. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm>.

BRASIL. **Lei Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm.

LULA, Presidente. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Governo Federal avança na democratização de imóveis da União com apoio do Ministério da Gestão.** 2023. Disponível em: < <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-avanca-na-democratizacao-de-imoveis-da-uniao-com-apoio-do-ministerio-da-gestao>>.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Ante.** 2018. Disponível em: < https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento_estrategico_arquivos/livros_guias_publicacoes/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante-volume-1-ipea-2018.pdf/view>.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Histórico da SPU.** 2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/imoveldagente/sobre-o-programa/historico-da-spu>>.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Imóvel da Gente.** 2025. Disponível em: < <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/imoveldagente>>.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Instituto Federal do Paraná recebe área da União para construção de um novo campus em Maringá.** 2025. Disponível em: < <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/instituto-federal-do-parana-recebe-area-da-uniao-para-construcao-de-um-novo-campus-em-maringa>>.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Portaria MGI nº 1.628, de 15 de março de 2024. Dispõe sobre o funcionamento do Comitê Interministerial do Programa de Democratização de Imóveis da União – Imóvel da Gente.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 162, n. 52, p. 75, 18 mar. 2024a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mgi-n-1.628-de-15-de-marco-de-2024-548569483>.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria do Patrimônio da União. **Portaria SPU/MGI nº 1.971, de 27 de março de 2024. Dispõe sobre a criação e o funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União – Imóvel da Gente.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 162, n. 60, p. 56, 28 mar. 2024b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-spu/mgi-n-1.971-de-27-de-marco-de-2024-551758727>.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Programa Imóvel da Gente vai impulsionar o uso do patrimônio público em benefício da população.** 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/programa-imovel-da-gente-vai-impulsionar-o-uso-do-patrimonio-publico-em-beneficio-da-populacao>>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho na Administração Pública.** Brasília: MPOG/SEGES, 2014.

BRASIL. **Portaria Interministerial ME/CGU nº 6.909, de 21 de junho de 2021.** Institui regime especial de governança para a destinação de imóveis da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais/repositorio-de-marcos-regulatorios-de-regularizacao-fundiaria-de-povos-e-comunidades-tradicionais/federais/orgaos-publicos/portaria-interministerial-2021_-me_cgu-no-6-909_governanca-destinacao-de-imoveis-da-uniao.pdf>.

BRASIL. **Portaria nº 232, de 2 de junho de 2020.** Institui o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial - Siads, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas dependentes do Poder Executivo federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/patrimonio/pt-br/central-de-conteudo/legislacao/portarias/portaria-no-232-de-2-de-junho-de-2020-atualizada>

BRASIL. **Portaria MGI nº 771, de 17 de março de 2023.** Regulamenta o regime especial de governança para a destinação de imóveis da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 mar. 2023a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mgi-n-771-de-17-de-marco-de-2023-471284019>>.

BRASIL. **Portaria SPU nº 89, de 5 de março de 2010.** Dispõe sobre os Termos de Autorização de Uso Sustentável – TAUS. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 mar. 2010. Disponível em:<https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais/repositorio-de-marcos-regulatorios-de-regularizacao-fundiaria-de-povos-e-comunidades-tradicionais/federais/orgaos-publicos/spu-2010_portaria-no-89.pdf>.

BRASIL. **Portaria SPU/MGI nº 3.859, de 19 de julho de 2023.** Estabelece critérios para chamamento público de entidades no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida

Entidades. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 jul. 2023b. Disponível em: <https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/bitstream/123456789/530301/1/PORTARIA%20SPU_MGI%20N%c2%ba%203.859%2c%20DE%2019%20DE%20JULHO%20DE%202023%20-%20PORTARIA%20SPU_MGI%20N%c2%ba%203.859%2c%20DE%2019%20DE%20JULHO%20DE%202023%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf>.

BRASIL. Presidência da República. **Lula: queremos garantir função social para imóveis ociosos do governo.** 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/02/lula-queremos-garantir-funcao-social-para-imoveis-ociosos-do-governo>>.

BRASIL. **Proposta de Plano de Governo: o caminho da prosperidade.** Superior Tribunal Eleitoral: Brasília, 2018, p. 56. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf>>.

CARNEIRO, G. R.; SILVA, E. E. D. da. **Vazios urbanos: a não utilização dos imóveis municipais em Campina Grande e o descumprimento da função social da propriedade.** Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 12, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/Lgzqt3cKNTP38DjhwdGwQMP/?format=pdf&lang=pt>>.

CARVALHO, A. M. (Ed.). **Políticas públicas.** Editora UFMG, 2002.

CASTRO, R. B. de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública.** 30º Encontro do ANPAD. 2006. Disponível em: <https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=NTI4MQ==>.

CATELLI, A. **Administração de recursos materiais e patrimoniais.** São Paulo: Atlas, 2001.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração.** 8ª Edição. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011, pág. 2.

CRUZ, A. V.; HERMANY, R. **A utilização de imóveis públicos em descumprimento de sua função social: uma solução para políticas públicas habitacionais.** Revista da Faculdade Mineira de Direito, v. 28, n. 55, p. 173-199, 2025. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/395560326_A_UTILIZACAO_DE_IMOVEIS_PUBLICOS_EM_DESCUMPRIMENTO_DE_SUA_FUNCAO_SOCIALTHE_THE_USE_OF_PUBLIC_PROPERTIES_IN_BREACH_OF_THEIR_SOCIAL_FUNCTION_UMA_SOLUCAO_PARA_POLITICAS_PUBLICAS_HABITACIONAIS_A_SOLUTION_F>.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J.V. **The New Public Service: Serving, Not Steering.** Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2002.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DUNN, W. N. **Análise de políticas públicas**. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

E-MEC. **Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior**. 2025. Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/emec>.

FAGUNDES, M.; GIROLETTI, D. A.; LIMA, R. J. C. **UNIVERSIDADE PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: um estudo da contribuição da universidade estadual do Sudoeste da Bahia–UESB**. GESTÃO PÚBLICA: responsabilidades e desafios contemporâneos-estudos interdisciplinares, p. 48, 2014. Disponível em: <<https://www.finom.edu.br/assets/site/paginas/files/downloads/20180627200601.pdf#page=48>>.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Como Elaborar Modelo Lógico de Programas: um roteiro básico. Nota Técnica. Brasília: IPEA, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/1a396f2d-3e94-4ca3-b049-f2ccbcdac6c5/content>>.

FERREIRA, L. A. **Gestão patrimonial na Administração Pública: um estudo sobre perspectivas e práticas no âmbito das Universidades Federais do país**. 2021. 70 f. Monografia (Graduação em Administração) - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2021. Disponível em: https://monografias.ufop.br/bitstream/35400000/3462/1/MONOGRAFIA_Gest%c3%a3oPatrimonialAdministra%c3%a7%c3%a3o.pdf.

FIJOR, T. F. A. **O controle patrimonial como ferramenta de governança pública: o caso da Universidade Tecnológica Federal do Paraná**. 2014. Disponível em: https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1002/1/CT_PPGPGP_M_FIJOR%2C%20Thiago%20Frederic%20Albert%20_2014.pdf.

FONSECA, D. de O.; SANTOS, J. P. F. dos. **Gestão patrimonial em universidades públicas: desafios e perspectivas**. Revista Gestão Universitária em Debate (GUD), v. 6, n. 2, p. 103–121, 2020.

GADOTTI, M. **Gestão democrática com participação popular**. In: Conferência Nacional de Educação. 2014. Disponível em: <<https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>>.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOOGLE MAPS. **Instituto Federal do Amapá**. 2025. Disponível em: <<https://www.google.com/maps/place/Instituto+Federal+do+Amap%C3%A1/@0.0875661>>.

GOULART, L. dos S. **Gestão de bens patrimoniais no setor público**. Brasília: ENAP, 2016.

GRANDINI, N. A.; GRANDINI, C. R.. **Os objetivos do laboratório didático na visão dos alunos do curso de Licenciatura em Física da UNESP-Bauru**. Revista Brasileira de Ensino de Física, v. 26, n. 3, p. 251–256, 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbef/a/JHQ7HVfRvmygFnyCpTQxfj/?format=html&lang=pt>>.

IFPI – Instituto Federal do Piauí. **IFPI apresenta Polo de Inovação para CIEPI**. 2024. Disponível em: <<https://www.ifpi.edu.br/noticias/ifpi-apresenta-polo-de-inovacao-para-ciepi>>.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do censo da educação superior**. 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2022.pdf.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Brasília, v. 3, n. 5, p. 6-24, 2011.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 479-499, 2006.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEOCÁDIO, N. R. (2023). **Os desafios da gestão patrimonial na administração pública**. Disponível em: <<https://repositorio.unifoa.edu.br/server-unifoa/api/core/bitstreams/c8868a70-37b0-4a99-adcb-5ae5eee88c19/content>>.

LOTTA, G. S.; CAVALCANTE, P. L.P. (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>>.

MADEIRA, Lígia M. **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108181/000948500.pdf>>.

MARQUES, P. V. da S. B. et al. **Governança nas Universidades Federais do Brasil segundo o “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública” do Tribunal de Contas da União**. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 18, n. 2, p. 164-196, 2020. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671512>>.

MARTINS, P. G. e ALT, P. R. C. **Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MATIAS, A. C. (2015). **Gestão patrimonial: contribuição para o controle de bens móveis na Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/8630/2/arquivototal.pdf>>.

MEDICI, A. C.. **Hospitais universitários: passado, presente e futuro**. Revista da Associação Médica Brasileira, v. 47, n. 2, p. 149–156, abr. 2001. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/ramb/a/QF4tk7yTqbYdKymQnk6SLPJ/?format=html&lang=pt>>

MELO, P. A. de & MEYER, B. **Administração universitária em tempo de mudança: novos rumos e desafios**. Paraná: Editora Appris, 2021.

MEYER, B., & JUNIOR, V. M. (2013). “**Managerialism**” na **Gestão Universitária: uma análise de suas manifestações em uma instituição empresarial**. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, 01-20. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/3193/319345197003.pdf>>

MHN. **O Museu**. Museu Histórico Nacional, 2025. Disponível em: <<https://mhn.museus.gov.br/index.php/o-museu/>>.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2001.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Relatório de gestão da infraestrutura das universidades federais: 2023**. Brasília: MEC, 2023.

MORAES, R. A. de. **A gestão patrimonial na administração pública: um estudo de caso no ciep 293**. 2021. Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação, 7(9), 558–574. Disponível em: <<https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/2253>>.

MULLER, P. SUREL, Y. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NDMais. **Compra de sede própria da UFSC Blumenau entra em plano de aceleração**. 2024. Disponível em: <<https://ndmais.com.br/educacao/compra-de-sede-propria-da-ufsc-blumenau-entra-em-plano-de-aceleracao/>>.

NEVES, C. E. B. **Desafios da educação superior**. Sociologias, n. 17, p. 14–21, jan. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/wLS65R85wxcrkhrpLqJf4qC/?lang=pt>.

OLIVEIRA, K. R. de; ANDRADE, Júlia F. C. de. **Gestão patrimonial nas instituições federais de ensino superior: análise das práticas e desafios**. Revista Administração Pública e Gestão Social, v. 11, n. 4, p. 285–299, 2019.

OLIVIERI, C.. **Os controles políticos sobre a burocracia**. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 5, p. 1395–1424, set. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/Gq9bdrHzFwqX3q6vrjTnqBJ/?format=html&lang=pt#top>>.

OPENAI. **ChatGPT** (GPT-4). San Francisco, 2025. Disponível em: <<https://chat.openai.com>>.

PAIVA, C. C. D., FONSECA, S. A., & PAIVA, S. C. F. D. (2017). **A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA**. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1312/1582>.

PASCUCCI, L. *et al.* **Managerialism na gestão universitária: implicações do planejamento estratégico segundo a percepção de gestores de uma universidade pública**. Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL, v. 9, n. 1, p. 37-59, 2016. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/pdf/3193/319345197003.pdf>>.

PATTON, M. Q. **Qualitative research & evaluation methods**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

PEREIRA, C. A. M., SANTOS, C. M., & DA SILVA, E. E. (2024). **Gestão patrimonial: uma revisão bibliográfica dos desafios e propostas para os bens patrimoniais em instituições públicas**. *Cadernos da FUCAMP*, 36. Disponível em: < <https://www.revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/3509>>.

PEREIRA, L. C. B. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Reforma do Estado e administração pública gerencial, v. 1, p. 21-38, 1998. Disponível em: < <https://ayanrafael.com/wp-content/uploads/2011/08/bresser-pereira-l-c-gestc3a3o-do-setor-pc3bablico-estratc3a9gia-e-estrutura-para-um-novo-estado.pdf>>.

PPGAU. **Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária**, 2025. Disponível em: < <https://ppgau.ufsc.br>>.

RALLIS, S. F.; ROSSMAN, G. B. **Learning in the field: an introduction to qualitative research**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003.

RIBEIRO, R. M. da C. **Planejamento estratégico na perspectiva da gestão universitária socialmente responsável**. Anais do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração – FORPLAD, 2023. Disponível em: https://eventos.aforges.org/wp-content/uploads/sites/63/sites/64/2023/05/16-Raimunda-Ribeiro_Planejamento-estrategico-na-perspectiva-da-gesta_o.pdf.

RODRIGUES, B. C. R.; PINTO, N. G. M. **Cartilha prática de gestão patrimonial da Divisão de Patrimônio da UFSM**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2024. Disponível em: < <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/539/2025/01/CARTILHA-PRATICA-DE-GESTAO-PATRIMONIAL-DA-DIVISAO-DE-PATRIMONIO-DA-UFSM-1.pdf>>.

ROUBLES, L. (2016). **Gestão Patrimonial e Logística**. Editora Estácio, 1ª Edição, Rio de Janeiro.

SALES, E. C. de A. S.; PETER, M. da G. A.; MACHADO, M. V. V.; NASCIMENTO, C. P. S. do. **Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas Universidades Federais Brasileiras / Governance in the public sector according to IFAC - study in Brazilian Federal Universities**. Brazilian Journal of Business, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 1477–1495, 2020. Disponível em: <<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJB/article/view/11505>>.

SCHLICKMANN, R. *et al.* **Administração universitária: desvendando o campo científico no Brasil**. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2014v7n3p160/28260>>.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347–369, mar. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/tBHF7JVDDLJwCLtD6sxKx9k/?stop=next&lang=pt&format=html>>.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 2021, 9ª Edição. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/ManualdeContabilidadeAplicadaaoSetorPblico.9Edio2022.STN.pdf>>.

SILVA, L. W. C. da. **Privatização imobiliária: uma análise do plano nacional de alienação conduzido pela secretaria do patrimônio da união, no período de 2019 a 2022**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7741/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o_Lucas_24-08%20com%20ficha.pdf>.

SILVA, M. B., & DE LIMA CAMPÃO, C. A. (2018). **Gestão de recursos materiais e patrimoniais**. Seminário de Projetos de Ensino (ISSN: 2674-8134), 3(1). Disponível em: <<https://periodicos.unifesspa.edu.br/index.php/spe/article/view/579>>.

SILVA, M. W. da; RISSI, M. **Orçamento e estratégia na gestão universitária: um estudo bibliométrico**. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/181156/101_00198.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, n. 16, p. 20–45, jul. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>>

SOUZA, T. R. de. **Os desafios da gestão patrimonial na Administração Pública Federal**. Editora Dialética, 2021. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4134/1/DISSERTACAO_%20THIAGO%20RAMOS%20DE%20SOUZA%20_MESTRADO_2022.pdf>.

SPU – SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Programa Imóvel da Gente: diretrizes e resultados**. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2023.

TCU – Tribunal de Contas da União. **INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU nº 84/2020**. Abril/2020. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:84%20ANONORMA:2020/DATANORMAORDENACAO%20desc/0.

TRAJANO, R. P. (2023). **A estratégia de gestão dos imóveis públicos da União**.

Disponível em: < <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/ce06f315-4da4-4b87-a1c4-fcb77d162ec0/content>>.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M.. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 529–550, maio 2008. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwwrvF8Pb9kDtjDgy/?lang=pt>>.

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. **Projeto aprovado no BNDES prevê R\$ 50 milhões para requalificação da Fortaleza de Anhatomirim**. 2023. Disponível em: < <https://noticias.ufsc.br/2023/03/projeto-aprovado-no-bndes-preve-r-50-milhoes-para-requalificacao-da-fortaleza-de-anhatomirim/>>.

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. **Fortaleza de Santa Cruz de Anhatomirim**. 2025. Disponível em: <<https://fortalezas.ufsc.br/fortalezasanhatomirim/>>.

VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. de V. C. (Orgs.). **Análise de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Título: Entrevista Semi-Estruturada com Gestores das Instituições de Ensino Superior – Avaliação do Programa Imóvel da Gente

Apresentação Inicial ao Entrevistado:

Esta entrevista integra a pesquisa de dissertação de mestrado intitulada “O Programa Imóvel da Gente e a Gestão Universitária: Impactos nas Instituições de Ensino Superior Brasileiras”, em desenvolvimento na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). A pesquisa busca avaliar os resultados do Programa Imóvel da Gente nas IES, considerando seu caráter de política pública de governo. As respostas serão tratadas de forma confidencial e utilizadas apenas para fins acadêmicos.

Bloco 1 – Contextualização

1. Há quanto tempo você ocupa a função de gestor na instituição?
2. Qual a sua área de atuação na gestão universitária?
3. De que forma você tomou conhecimento do Programa Imóvel da Gente?

Bloco 2 – Implementação do Programa

4. A instituição participou de algum processo de destinação de imóveis por meio do Programa Imóvel da Gente?
5. Como foi o processo de solicitação, recebimento e regularização do imóvel?
6. Houve dificuldades burocráticas, jurídicas ou operacionais na implementação?

Bloco 3 – Avaliação por Critérios

Eficiência

7. Quais recursos institucionais (financeiros, humanos, normativos) foram mobilizados para viabilizar a adesão ao Programa Imóvel da Gente?
8. Houve apoio técnico da SPU ou de outros órgãos na etapa inicial da solicitação?
9. Quais foram os principais procedimentos adotados pela instituição para a solicitação, tramitação e recebimento do imóvel?
10. Quais setores internos estiveram envolvidos nesse processo?
11. A formalização da destinação (ex: termo de cessão) ocorreu de forma clara e no prazo previsto?
12. A instituição precisou investir recursos financeiros para adaptar ou reformar o imóvel?
13. Considera que o custo-benefício da destinação foi favorável?

Eficácia

14. O que foi entregue de forma concreta à instituição após a destinação do imóvel (ex: infraestrutura, documentação, garantias)?
15. O imóvel foi utilizado imediatamente ou houve necessidade de adaptações?
16. O imóvel recebido atendeu às necessidades institucionais inicialmente previstas?
17. Houve adequação do imóvel à função definida no projeto de uso?
18. Os bens entregues pelo Programa (ex: escrituras, termos de cessão, estrutura física) foram disponibilizados de forma clara e dentro do prazo?

Efetividade

19. A destinação do imóvel gerou alguma mudança na oferta de cursos, vagas ou atendimentos?
20. Houve ampliação da infraestrutura física para atividades acadêmicas, administrativas ou de extensão?
21. A regularização ou recebimento do imóvel facilitou a captação de recursos externos ou parcerias?
22. O imóvel permitiu a criação de novos cursos, laboratórios ou serviços?
23. Que transformações mais duradouras a destinação do imóvel trouxe para a missão institucional da universidade?
24. A política contribuiu para fortalecer a sustentabilidade da gestão patrimonial na instituição?

Bloco 4 – Percepções e Futuro

17. Quais os principais desafios enfrentados pela instituição no processo de destinação e utilização do imóvel?
18. Que oportunidades o Programa trouxe para a instituição?
19. Na sua opinião, quais melhorias poderiam ser feitas no Programa Imóvel da Gente?
20. Considera importante a continuidade dessa política pública? Por quê?

Agradecimento Final:

Agradecemos a sua participação e contribuição para a pesquisa. Suas respostas são fundamentais para compreender melhor os impactos do Programa Imóvel da Gente na gestão universitária.