

# QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: POSSIBILIDADES PARA O NOVO PNE

Janaina Ferreira Ma<sup>I</sup>

Luiz Carlos Zalaf Caseiro<sup>II</sup>

Fabiano Cavalcanti Mundim<sup>III</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558011125.ceppe.v8.5771>

---

## RESUMO

Este estudo tem o objetivo de subsidiar o debate sobre como a dimensão da qualidade da educação superior pode ser abordada no novo Plano Nacional de Educação (PNE), previsto para o decênio 2024-2034. Com base em pesquisa documental e entrevistas com ocupantes de cargos da alta gestão do Estado brasileiro, envolvidos com políticas de educação superior, levantamos categorias de análise referentes à qualidade da educação superior no Brasil. Concluimos que, se o foco do primeiro PNE foi no aumento das vagas e o do segundo foi na expansão das matrículas, o foco do terceiro PNE deve ser no aumento do número de concluintes, com uma oferta de vagas orientada ao

---

<sup>I</sup> Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), é pesquisadora-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Direde/Inep). *E-mail*: janaina.ma@inep.gov.br.

<sup>II</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), é pesquisador-tecnologista em informações e avaliações educacionais na Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Direde/Inep). *E-mail*: luiz.caseiro@inep.gov.br.

<sup>III</sup> Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), é pesquisador-tecnologista em informações e avaliações educacionais na Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Direde/Inep). *E-mail*: fabiano.mundim@inep.gov.br.

equilíbrio e à eficiência do sistema. Com base nesse entendimento, oferecemos um conjunto de recomendações e metas relacionadas à qualidade da educação superior. Esperamos que os resultados deste estudo se somem às demais pesquisas realizadas sobre o tema, contribuindo para municiar os debates sobre como a qualidade da educação superior pode ser contemplada no novo PNE.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; educação superior; qualidade da educação; políticas educacionais.

*Este trabalho não seria possível sem a participação dos entrevistados e das entrevistadas que encontraram tempo em suas disputadas agendas para conversar conosco. Por isso, deixamos nossos sinceros agradecimentos a Ana Maria Ferreira de Mattos Rettl, Alysson Massote Carvalho, Carlos Eduardo Moreno Sampaio, Helena Maria Sant'Ana Sampaio Andery, Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo, Leonardo Monteiro de Souza Tostes, Luiz Roberto Liza Curi, Thérèse Hofmann Gatti Rodrigues da Costa, Tomás Dias Sant'Ana, Ulysses Tavares Teixeira e Wagner Vilas Boas de Souza.*

---

## INTRODUÇÃO

---

O atual Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, termina em junho de 2024, o que gera a necessidade de elaboração de um novo Plano, para o decênio 2024-2034<sup>1</sup>. Este estudo se insere nesse contexto e tem interesse específico em como a dimensão da qualidade da educação superior (ES), em nível de graduação, pode ser abordada no novo PNE.

O PNE vigente dedica algum espaço à educação superior: de maneira direta, nas Metas 12 e 13, que tratam da expansão e da qualidade da graduação, respectivamente, e na Meta 14, que trata da expansão da pós-graduação *stricto sensu*; de maneira indireta, a ES também é abordada nas Metas 15 e 16, que tratam da necessidade de formação superior para os professores da educação básica.

A dimensão da qualidade da educação superior, no entanto, apesar de sua importância para o País, foi pouco explorada no Plano. A Meta 13, que é dedicada ao tema, propôs:

Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores (Brasil, 2014, p. 6).

---

<sup>1</sup> Conforme artigo 214 da Constituição, redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

Embora o enunciado explicita a ação “elevar a qualidade da educação superior”, o monitoramento dessa meta foi reduzido à questão da titulação docente. Entendemos que isso ocorreu pelo caráter vago dado à dimensão da qualidade e, conseqüentemente, pela falta de clareza sobre quais indicadores traduziriam, da melhor maneira, essa dimensão. Em contraponto, a meta foi clara no que se refere aos indicadores relacionados à titulação dos docentes, facilitando o seu monitoramento. Mesmo nesse caso, apesar da clareza do enunciado, a Meta 13 não funcionou exatamente como uma meta, na medida em que os percentuais definidos já estavam alcançados ou foram alcançados logo após o primeiro ano do Plano.

Existe, portanto, uma lacuna sobre como a dimensão da qualidade da ES pode ser abordada no novo PNE. Embora seja comum que as políticas que requerem repactuação periódica sofram de forte dependência da trajetória, sendo construídas sobre o legado existente, no caso da qualidade da ES, a Meta 13 do Plano vigente deixa um legado pouco fértil para a construção do novo Plano.

Dessa forma, este estudo tem como objetivo subsidiar o debate sobre como a dimensão da qualidade da educação superior pode ser abordada no novo PNE. Para isso, recorreremos a uma abordagem qualitativa, com base em pesquisa documental e entrevistas. Foram realizadas 11 entrevistas com atores importantes do Estado, ocupantes de cargos na administração pública, em instituições que possuem, entre suas atribuições, atividades relacionadas às políticas de educação superior no Brasil.

Além desta introdução, o texto retrata, na seção 1, uma análise dialogada sobre como a qualidade é tratada no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e nos dois planos nacionais de educação, instituídos em 2001 e em 2014. Na seção 2, são detalhados os métodos de pesquisa utilizados. A seção 3 consolida o conteúdo das entrevistas em torno de categorias representativas da qualidade da ES, sob a perspectiva dos entrevistados. Na seção 4, apresentamos recomendações e algumas possibilidades de metas, tendo em vista as categorias identificadas e as bases de dados oficiais disponíveis no País.

As falas e preocupações dos entrevistados revelaram uma perspectiva sistêmica sobre o tema da qualidade da educação superior para além da qualidade dos cursos e das instituições. A orientação da oferta para áreas de interesse do País, os estímulos para o aumento da permanência dos estudantes e para a eficiência do sistema com foco na redução das desigualdades sociais, na visão dos entrevistados, devem também fazer parte da avaliação da qualidade da educação superior na perspectiva de um Plano Nacional de Educação. Tais percepções, quando confrontadas com os dados, nortearam nosso entendimento de que o foco do terceiro PNE deve ser no aumento do número de concluintes, com uma oferta de vagas orientada ao equilíbrio e à eficiência do sistema.

Esperamos que os resultados deste estudo se somem às demais pesquisas realizadas sobre o tema, contribuindo para municiar os debates sobre a qualidade da ES no novo PNE. Não temos a intenção de oferecer respostas definitivas, mas

apresentar possibilidades que favoreçam a tomada de decisão deliberada e baseada em evidências.

## 1 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O QUE DIZEM O SINAES E OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

---

O tema da qualidade da educação superior é tratado de maneira geral na Constituição Federal de 1988 (artigo 206), como um princípio do ensino, que deve ser ministrado mantendo a garantia de padrão de qualidade (Brasil, 1988). O mesmo entendimento é reforçado no artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Brasil, 1996).

Em 2001, o PNE 2001-2010 introduz o tema, em seu artigo 2º, como uma diretriz geral, válida para todas as etapas de ensino: a melhoria da qualidade da educação (Brasil, 2001), e destina uma seção para a educação superior. Em 2004, a Lei nº 10.861/2004, ao instituir o Sinaes, indica, em seu artigo 1º, que o sistema nacional de avaliação tem entre suas finalidades “a melhoria da qualidade da educação superior” (Brasil, 2004, p. 3). O PNE 2014-2024, assim como o PNE 2001-2010, também indica a “melhoria da qualidade da educação” como uma diretriz geral, reservando espaços para o tratamento específico da qualidade da educação superior.

Nesta seção, apresentaremos uma análise sobre como a qualidade da educação superior vem sendo abordada no Brasil, visando compreender quais são os objetivos perseguidos pelo Estado brasileiro no que se refere à qualidade dessa etapa de ensino e quais instrumentos são selecionados para o seu alcance. A análise será feita com base em três documentos de referência: o PNE 2001-2010, a Lei do Sinaes e o PNE 2014-2024. Comparar planos nacionais de educação com a política nacional de avaliação, no entanto, requer algumas ressalvas, considerando que, do ponto de vista administrativo, ocupam níveis hierárquicos distintos e que suas unidades de análise, embora se sobreponham, não são as mesmas.

Primeiro, a política de avaliação da educação superior pode ser compreendida como um dos instrumentos de um PNE, para o alcance dos seus objetivos. O PNE 2001-2010, por exemplo, tem como meta “institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica” (4.3, item 6). Podemos afirmar que tal sistema começa a se constituir ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio do Provão e da Avaliação das Condições de Ensino (ACE), e se institucionaliza definitivamente no governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), por meio do Sinaes.

Segundo, o Sinaes organiza a sua forma de avaliação do sistema de educação superior em torno da qualidade das instituições e de seus cursos, ao passo que os

planos são mais amplos, uma vez que observam o sistema de educação superior como um todo. Apenas como exemplo desse entendimento, ainda que todos os cursos ofertados no País alcancem a máxima qualidade, o sistema pode carecer de vagas em áreas estratégicas de interesse do País ou, simplesmente, não atender à demanda existente por educação superior. Nesse nível de análise, embora o Sinaes possa ser um instrumento para a concretização desses objetivos, a reflexão sobre o sistema e como ele deve se constituir encontra mais espaço no PNE.

Feitas essas considerações, a análise dialogada entre o Sinaes e os PNEs 2001 e 2014 resultou na identificação de quatro grandes objetivos ligados à qualidade da educação superior, tangenciados, cercados e/ou atravessados por uma série de outros temas relacionados. Os resultados desse diálogo serão discutidos nas subseções seguintes.

### *1.1 AUMENTAR O NÍVEL DE ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO*

O PNE 2001 traz entre seus objetivos “a elevação global do nível de escolaridade da população”, indicando a ampliação do atendimento, inclusive para a educação superior, por meio da garantia crescente de vagas (capítulo 2, item 3). O PNE 2014 também propõe elevar a escolaridade média da população, propondo uma meta de 12 anos de estudo para a população de 18 a 29 anos (Meta 8).

No que se refere à educação superior, assim como no PNE 2001, a noção de ampliação da oferta de vagas foi mantida, mas houve um foco na elevação das taxas de matrícula na educação superior (Meta 12). Entendemos, nesse caso, que tanto a ampliação de vagas quanto a meta de elevação no número de matrículas são instrumentos para que mais pessoas possam alcançar a formação de nível superior, potencializando o aumento do nível de escolaridade da população.

### *1.2 ORIENTAR A OFERTA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR*

A noção de orientação da oferta está presente nos dois Planos e no Sinaes, indicando que a forma como o sistema de educação superior se expande importa. O PNE 2001 indica que a oferta deve reduzir desigualdades regionais e garantir o acesso a minorias e vítimas de discriminação. Aponta que o sistema deve ser diversificado, valorizando-se estabelecimentos não universitários, cursos noturnos, cursos sequenciais e modulares, além de cursos inovadores. Deve haver, também, uma ampliação da oferta na modalidade a distância.

O PNE 2014 indica a necessidade de expandir as matrículas no setor público, interiorizar a rede, ter vagas noturnas, reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior. Aponta, ainda, a necessidade de mapear a demanda e fomentar

a oferta de formação de pessoal de nível superior em áreas específicas, levando em consideração as necessidades de desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica. Destaca a formação nas áreas de ciências e matemática, além da formação de professores e professoras para a educação básica, nessas mesmas áreas e em outras específicas, em que haja déficit de profissionais.

Os Planos apontam em direções similares. A educação superior ofertada deve contribuir para reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento socioeconômico do País, garantindo que populações tradicionalmente desfavorecidas possam acessar e permanecer no sistema. As ações dispostas nos Planos, seja em forma de metas, diretrizes ou objetivos, podem ser agrupadas em duas categorias, que denominamos de: *i)* democratização do acesso e apoio à permanência; *ii)* e desenvolvimento de áreas de interesse.

No âmbito das ações de democratização do acesso e apoio à permanência, estão aquelas que se preocupam em garantir que a oferta possibilite o acesso dos grupos tradicionalmente excluídos da educação superior no Brasil e a sua permanência no sistema até a conclusão do curso. São elas a oferta diversificada de cursos, no que se refere a formato, tempo de duração, turno, modalidade de ensino, bem como ações afirmativas, formas de financiamento, gratuidade e programas de apoio à permanência. Classificamos ações dessa natureza como instrumentos de orientação da oferta de educação superior, porque operacionalizam condições para que o sistema caminhe em determinada direção.

Já as ações relacionadas ao desenvolvimento de áreas de interesse indicam que a oferta precisa atender aos interesses do País, do ponto de vista do desenvolvimento socioeconômico, seja para estimular setores específicos, seja para evitar a carência de profissionais. Enunciados dessa natureza aparecem tanto no PNE 2001 quanto no PNE 2014, com destaque para a formação de professores para a educação básica. Um aspecto ainda relacionado a áreas de interesse, que não é mencionado nos Planos, refere-se às áreas preferidas pelos jovens e adultos que buscam a educação superior. Ao escolher uma profissão, diversos fatores são levados em consideração, entre eles as características das diversas carreiras, mas também a orientação profissional dos sujeitos e suas expectativas pessoais. Esses fatores também podem ser utilizados para orientar a oferta de vagas, ampliando-se, por exemplo, o número de vagas em cursos mais concorridos, que possuem demandas não atendidas.

### 1.3 GARANTIR CONDIÇÕES DE ENSINO-APRENDIZAGEM

A qualidade do processo de ensino-aprendizagem é o objetivo final de todo o esforço empreendido no sistema educacional e, sem dúvida, uma preocupação presente no Sinaes e nos PNEs 2001 e 2014. Dividimos o conjunto de enunciados encontrados nos três dispositivos legais, relacionados a esse tema, em três categorias

de ações: Infraestrutura, Qualificação dos docentes e técnicos-administrativos e Currículo.

A adequação da infraestrutura das instituições é uma das dimensões avaliadas pelo Sinaes e integra os processos regulatórios aos quais as instituições e seus cursos são submetidos para entrada e permanência no sistema. De maneira geral, o Brasil adota uma avaliação da infraestrutura com base em critérios mínimos, verificados por meio de visitas feitas por comissões de especialistas. No PNE 2014, a questão da infraestrutura aparece em estratégias da Meta 12, que trata da expansão. É abordada a necessidade de otimização da capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas, de digitalização do acervo de referências bibliográficas e audiovisuais, bem como de fortalecimento dos laboratórios multifuncionais, conforme estratégias nacionais de ciência, tecnologia e inovação. Ambos os PNEs se referem à necessidade de garantir as condições de acessibilidade nas instituições para pessoas com deficiência.

A qualificação dos docentes e dos técnicos administrativos também é um fator tradicionalmente avaliado pelo Sinaes. Em relação aos docentes, é traduzida na forma de titulação e regime de trabalho. Na prática, entende-se que quanto maior a titulação e mais estável o vínculo empregatício, melhor. A titulação docente assume dimensão tão importante no PNE 2014, que ganha destaque no enunciado da Meta 13, tornando-se praticamente o único indicador monitorado no que se refere à qualidade da educação superior. Já a qualificação dos técnicos administrativos, embora menos evidente, é tratada nos documentos em termos de necessidade de formação continuada e capacitação desses profissionais.

Na categoria “currículo”, entendemos as preocupações relacionadas à trajetória que o estudante deve percorrer na educação superior, de modo a garantir a sua formação para a cidadania e para o mundo do trabalho. Esse tópico é tratado de modo geral no Sinaes, quando se refere às condições didático-pedagógicas dos cursos e quando se propõe a avaliar o aprendizado dos estudantes por meio de um exame, o Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes (Enade). Para isso, o Estado pressupõe a existência de um currículo norteador dos cursos, que se traduz atualmente nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN). No PNE 2001, aborda-se a importância de DCN que assegurem flexibilidade e diversidade, incluindo temas transversais, como gênero, pluralidade cultural, meio ambiente, entre outros. O PNE 2014 destaca a necessidade de ampliar a mobilidade estudantil, a oferta de estágio e chega a estabelecer que, no mínimo, 10% do total de créditos curriculares sejam destinados a atividades de extensão universitária, com prioridade para áreas de grande pertinência social.

Ainda no que se refere ao currículo, ambos os Planos apontam preocupações com a formação de professores da educação básica, no sentido de garantir que seus currículos contemplem a educação de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação, populações do campo, indígenas e quilombolas.

### 1.4 AVALIAR A QUALIDADE DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR OFERTADA

A preocupação com a necessidade de se avaliar a qualidade da educação superior ofertada no Brasil aparece já no PNE 2001, com a diretriz de se institucionalizar um sistema nacional de avaliação da educação superior. Essa institucionalização se concretiza com o Sinaes, sistema atualmente vigente. O Sinaes ampara-se na noção de avaliação institucional interna e externa, com uma análise global e integrada de seus processos constituintes, incluindo a avaliação dos cursos (na qual se insere a avaliação do desempenho dos estudantes) e a autoavaliação institucional.

O PNE 2014 reforça esse entendimento, destacando a necessidade de processo contínuo de autoavaliação das instituições, por meio do fortalecimento das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) e da adoção de instrumentos avaliativos que induzam a qualidade. Indica também a necessidade de aperfeiçoamento no Sinaes, com foco no fortalecimento e na melhoria não só dos processos de avaliação, mas dos processos de regulação e supervisão a eles associados. Outro ponto abordado, ainda que controverso, indica a ampliação da cobertura do Enade e o fomento à melhoria dos resultados dos estudantes no exame. Essas últimas indicações não levaram em consideração características atuais do Enade, tais como o calendário trienal, a padronização dos resultados orientada à norma e a não comparabilidade entre as provas, tanto entre as áreas quanto entre as edições.

Nesta seção, buscamos compreender como o tema da qualidade da educação superior foi abordado no Sinaes e nos PNEs 2001 e 2014, por meio de uma análise compreensiva dos conteúdos disponibilizados nos três dispositivos legais. A categorização do conteúdo em objetivos e instrumentos teve como objetivo organizar os enunciados dispersos nas três políticas analisadas, na forma de diretrizes, metas e objetivos. Entendemos que essa categorização não é estanque, devendo ser observada de maneira dinâmica e relacional, mediante o interesse do observador.

## 2 METODOLOGIA

---

Com o objetivo de subsidiar o debate sobre como a dimensão da qualidade da educação superior deve ser tratada no novo PNE, optamos por uma abordagem qualitativa de pesquisa, realizada em duas etapas: a caracterização da qualidade da educação superior, sob a ótica de agentes do Estado; e o mapeamento de possíveis metas e indicadores para a educação superior no novo PNE.

Na primeira etapa, foram realizadas entrevistas com atores importantes do Estado, envolvidos com as políticas de educação superior. O principal método

utilizado foi a análise de conteúdo, buscando encontrar, nas falas dos entrevistados, categorias representativas do que se entende por qualidade da educação superior.

Foram convidados 14 participantes para a pesquisa, dos quais 11 foram entrevistados (três entrevistas não foram realizadas por indisponibilidade de agenda). O critério de seleção dos atores convidados foi a ocupação de cargo na alta gestão de instituições pertencentes à administração pública federal, cujas atividades estivessem relacionadas a políticas de educação superior no nível de graduação. Foram elas a Secretaria de Educação Superior (Sesu), a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres); a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec); o Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior (CNE/CES); a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), incluída a sua Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes).

As entrevistas foram realizadas de maneira remota ou presencial, no período de novembro de 2022 a fevereiro de 2023, e tiveram duração média de uma hora. Em razão do período de transição de governos, nos casos em que houve mudança de ocupantes dos cargos, os novos ocupantes foram convidados para entrevista. Os nomes dos entrevistados estão listados no Quadro 1 (ordenado por data de realização da entrevista).

**QUADRO 1**  
**LISTA DE ENTREVISTADOS**

Entrevistado	Instituição	Cargo	Data da entrevista
Wagner Vilas Boas de Souza	SesuMEC	Secretário	24/11/2022
Leonardo Monteiro de Souza Tostes	Daes/Inep	Diretor	28/11/2022
Carlos Eduardo Moreno Sampaio	Inep	Presidente	1º/12/2022
Thérèse Hofmann Gatti Rodrigues da Costa	Conaes	Membro com notório saber	6/12/2022
Luiz Roberto Liza Curi	CNE	Presidente	7/12/2022
Alysson Massote Carvalho	CES/CNE	Presidente	8/12/2022
Tomás Dias Sant'Ana	Setec/MEC	Secretário	13/12/2022
Ulysses Tavares Teixeira	Daes/Inep	Diretor	31/1/2023
Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo	Inep	Presidente	2/2/2023
Ana Maria Ferreira de Mattos Rettl	Conaes	Presidente	2/2/2023
Helena Maria Sant'Ana Sampaio Andery	Seres/MEC	Secretária	3/2/2023

Fonte: Elaboração própria.

Para esta pesquisa, adotou-se uma forma mista de entrevista qualitativa. Iniciou-se de maneira não estruturada, de modo a deixar o entrevistado livre para abordar o tema da qualidade conforme sua experiência e realidade. Observado certo esgotamento da fala do entrevistado, adotou-se então um roteiro semiestruturado, com

o objetivo de compreender o seu posicionamento em relação a dimensões presentes no PNE vigente. (Poupart, 2008).

Na primeira parte da entrevista, procurou-se, ao máximo, privilegiar a espontaneidade na fala dos entrevistados, deixando-os livres para abordar os assuntos julgados pertinentes no que se refere à qualidade da educação superior. O diálogo promovido se deu no sentido de compreender em profundidade as dimensões trazidas pelos entrevistados. Nesse sentido, todas as entrevistas se iniciaram com a seguinte questão norteadora:

O PNE vigente se encerra em 2024 e dedicou a Meta 13 ao tema da qualidade da educação superior. No entanto, a qualidade ganhou pouco destaque no monitoramento da meta, que acabou ficando reduzido ao atingimento do percentual de docentes mestres e doutores, ou seja, ao que era quantificável. Diante da necessidade de construção de um novo texto para o PNE do próximo decênio, como o(a) senhor(a) entende que o tema da qualidade da educação superior pode ser melhor abordado no novo PNE?

Na segunda parte, foram introduzidos alguns questionamentos em torno das seguintes dimensões: crescimento das matrículas em cursos na modalidade EaD; trajetória e evasão dos estudantes; relação entre número de docentes e alunos; escolaridade média da população; ampliação da cobertura do Enade; igualdade de gênero; e acesso e permanência das pessoas com deficiência. O roteiro contendo as perguntas completas está disponível no Apêndice A. Todos os entrevistados autorizaram a gravação e a utilização das falas transcritas, com a identificação de seus nomes, para os fins propostos.

As entrevistas foram examinadas por meio da análise de conteúdo, em três fases, conforme proposto por Bardin (2011): a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, conforme detalhado no Quadro 2. Os resultados dessa etapa são apresentados na seção 3.

**QUADRO 2**

**FASES E PROCEDIMENTOS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO**

(continua)

Fase	Descrição	Procedimentos adotados
Pré-análise	Organização do material, de modo a operacionalizar e sistematizar as informações de interesse e estabelecer um esquema de análise.	Degração dos áudios das entrevistas em textos. Leitura flutuante das entrevistas para um primeiro contato com os textos. Seleção do material a ser analisado.
Exploração do material	Operações de codificação, desconto ou enumeração dos dados em função das regras previamente formuladas.	Codificação dos entrevistados e dos trechos selecionados. Classificação dos trechos nas categorias de análise estabelecidas.

## QUADRO 2

### FASES E PROCEDIMENTOS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO

(continua)

Fase	Descrição	Procedimentos adotados
Tratamento dos resultados e interpretação	Tratamento dos resultados brutos, de modo a torná-los significativos e interpretações em relação aos objetivos previstos e a outras descobertas não previstas.	Identificação das categorias que surgiram nas entrevistas. Reflexão em torno dos conteúdos surgidos em cada categoria de análise. Inferência em relação aos conteúdos não previstos, verificando a necessidade de criação de outras categorias.

Fonte: Elaboração própria, com base em Bardin (2011).

A segunda etapa do estudo consistiu no mapeamento e na elaboração de um conjunto de recomendações, metas e indicadores, relacionados às categorias analíticas resultantes do diálogo promovido entre a análise da legislação e das entrevistas. Para isso, foram consultadas as bases de dados do Censo da Educação Superior, do Enade, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), assim como indicadores internacionais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os resultados dessa etapa são apresentados na seção 4.

## 3 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA VISÃO DOS ENTREVISTADOS

A análise das 11 entrevistas realizadas resultou na classificação de 140 falas em 11 categorias analíticas, a saber (ordenadas alfabeticamente): Anos de escolaridade (mencionada por 7 entrevistados); Avaliação e regulação (10); Corpo docente (10); Currículo (4); Desigualdade de gênero (9); EaD (9); Eficiência do sistema (8), Formação de professores (5); Inclusão de pessoas com deficiência (10); Infraestrutura (2); e Orientação da oferta (8).

As categorias mais citadas estão entre aquelas presentes no roteiro utilizado (ver Apêndice A), mas também em temas levantados espontaneamente pelos entrevistados. A categoria “corpo docente”, sem dúvida, decorre da sua presença na própria questão norteadora. Já a categoria “EaD”, embora presente nas questões estimuladas, também surgiu de forma direta em grande parte das falas. Categorias mais transversais, como “orientação da oferta” e “avaliação e regulação”, foram destacadas de maneira espontânea pela maioria dos entrevistados, ao passo que categorias como “desigualdade de gênero” e “inclusão de pessoas com deficiência” surgiram de maneira estimulada.

Nesta seção, serão apresentadas as principais concepções e/ou preocupações referentes às categorias identificadas, independentemente da quantidade de menções feitas pelos entrevistados, de modo a se privilegiar uma compreensão ampla das ideias abordadas. Para isso, a apresentação não obedecerá à ordem alfabética, mas a um ordenamento que consideramos mais didático, do ponto de vista do desencadeamento lógico das ideias. Manifestações similares, divergentes ou concorrentes serão apresentadas, promovendo-se um diálogo com os objetivos e instrumentos encontrados na revisão da Lei do Sinaes e dos PNEs 2001 e 2014, apresentada na seção 1. Sempre que presentes, serão destacados os posicionamentos sobre se, e como, o tema deve ser tratado pelo Estado e abordado no novo PNE. Algumas falas foram selecionadas como evidências dos diferentes posicionamentos e serão transcritas oportunamente. A identidade dos entrevistados em cada fala transcrita, no entanto, será preservada, adotando-se, para isso, uma codificação aleatória, que vai de E1 a E11.

### 3.1 EFICIÊNCIA DO SISTEMA

Esta categoria reúne entendimentos de que o sistema de educação superior brasileiro é ineficiente ou pouco produtivo, pois, embora continue expandindo o número de matrículas, apresenta altos níveis de evasão.

A meta de matrícula não chega perto de ser batida, não vai ser batida pelo crescimento, expansão da educação superior; a evasão destrói essa meta (E1).

Nós temos um problema de produtividade do sistema, tanto público quanto privado. O que que significa isso? Há uma baixa produtividade ou capacidade de produção de um concluinte (E2).

Então não adianta a gente falar de elevação de taxa bruta de matrícula, de taxa líquida de escolarização, se eu não entender o que está acontecendo com o sistema, está sendo altamente ineficiente (E6).

Os posicionamentos convergem no sentido de que é preciso garantir o acesso à educação superior e, também, combater a evasão. Diferentes entendimentos são apresentados. Em relação ao acesso, eles incluem a defesa da necessidade de políticas de financiamento e de estímulo aos estudantes do ensino médio, inclusive com informações sobre formas de acesso às vagas públicas, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Nosso principal problema na educação superior, hoje, na minha opinião, é o financiamento. Se tem vagas no setor privado e temos pessoas nessa idade sem educação superior, então por que que essas pessoas não estão ingressando na educação superior? O problema é financiamento, porque quando você vai para o setor público, que é gratuito, você não tem essa ociosidade toda de vagas. Então a

gente tem que pensar uma política de financiamento da educação superior, e uma política de regulação (E5).

[...] poucos estados estimulam o estudante a participar do Enem. É através do Enem que as portas da universidade pública se abrem para esses meninos. Então eu te pergunto: que trabalho está sendo feito na escola pública para dar esse conhecimento ao jovem brasileiro, sobretudo esse de baixa renda, de bom desempenho? (E2).

Defende-se a promoção de programas de apoio à permanência dos estudantes, especialmente os de baixa renda, apontando-se a falta de recursos como um dos motivos da evasão.

Esses jovens de baixa renda, de alto desempenho, eles têm poucas opções hoje, ou eles ingressam em uma instituição pública, que são 20% do universo de matrícula, ou ele vai ter que ter uma bolsa ou um financiamento. E esse financiamento está diminuindo (E2).

Os alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica precisam buscar trabalho, e isso prejudica o tempo dele extraclasse para estudo, para dedicação, o que afeta seu rendimento. Então você pode ter professores bem preparados, com doutorado, mas a gente precisa dar um suporte para os estudantes para que a qualidade da educação superior possa se reverter de forma efetiva (E5).

Registra-se, no entanto, uma preocupação com programas generalistas, que distribuem o recurso sem controle do resultado.

Quando a gente vai para as universidades federais brasileiras, a gente tem uma política que é o que é Pnaes, o Programa Nacional de Assistência Estudantil, que, embora o MEC coloque recursos hoje na ordem de um bilhão e quarenta milhões de reais, quando você divide isso *per capita*, pelo número de alunos, dá no máximo 300 e poucos reais por aluno por mês, para os alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Então esse aluno, ele precisa buscar um trabalho, e aí acaba prejudicando o tempo dele extraclasse para estudo [...] (E5).

Outro fator destacado como causa para a evasão refere-se à falta de formação adequada na educação básica para acompanhar conteúdos na educação superior. Aponta-se a necessidade de apoio aos discentes para garantir a aprendizagem em certas disciplinas, tendo em vista as deficiências de aprendizagem trazidas da educação básica.

O pessoal chegava em cálculo, [...] eles não sabem fração. [...] Então isso nos remete a um problema de base (E9).

Algumas instituições tiveram sucesso nisso, criando mecanismos que atendiam esses estudantes, criando disciplinas, disciplinas de verão para aquela área que

tem maior defasagem. É importante criar mecanismos nessa perspectiva também na educação superior, até que a gente consiga estabelecer essa melhoria da educação básica (E10).

Aponta-se também a falta de qualidade ou de atratividade dos currículos, resultando em cursos que têm baixa aderência ao que se é exigido no mercado de trabalho.

[...] a evasão é curricular. É o que eu digo muitas vezes em palestra: pagar 90 reais, 140 reais para não aprender, é caro. Eu gasto em outra coisa. Em feijão, por exemplo (E1).

O Plano Nacional de Educação está determinando uma expansão que roda em falso, que não aperfeiçoa o sistema, que não gera emprego pelo diploma e que aumenta e só aumenta a evasão e a dispersão do diploma, né? (E1).

Há referência ainda à questão da ociosidade das vagas remanescentes na rede pública, em consonância com a Estratégia 12.17 do PNE 2014, que propõe estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas na educação superior pública.

A cada ano, a rede federal oferece mais de 100.000 vagas remanescentes. [...] a universidade federal não consegue ocupar essas vagas depois de sua liberação, o que revela que realmente é um problema grave porque o aluno desiste do curso. Soma-se a isso a incapacidade da rede de reocupar a vaga. Então nós temos dois problemas aí. Eu estou falando da rede pública. Porque isso envolve recurso público (E2).

### 3.2 ANOS DE ESCOLARIDADE

Conforme discutido na seção 1, a elevação global do nível de escolaridade da população, incluindo a educação superior, foi considerada no PNE 2001, e instrumentalizada por meio do aumento do número de vagas. No PNE 2014, foi contemplada na Meta 8, com foco no aumento da escolaridade média, e na Meta 12, ao propor a elevação das taxas de matrícula da educação superior. Entendemos, dessa forma, que o objetivo do aumento de escolaridade inclui a educação superior nos dois planos, com foco em instrumentos que se combinam ao longo do tempo, o aumento das vagas, seguido do aumento das matrículas.

Quando questionados sobre o tema, os entrevistados mostraram, em geral, posicionamentos em favor do aumento da escolaridade de modo a abranger a educação superior, devido à sua importância para o desenvolvimento social e econômico do País.

Eu acho que essa meta de 12 anos de estudo, embora a gente não tenha alcançado, ela é uma meta – eu não quero usar um termo agressivo –, mas eu acho que é uma

meta muito conservadora. [...] Eu acho que a gente poderia mirar numa meta, inclusive maior, buscar isso aí, porque isso vai refletir na melhoria da qualidade de vida da população, vai melhorar na questão de saúde, de atenção, vai melhorar na questão de segurança, vai melhorar em várias questões (E5).

Quanto maior a quantidade de anos de estudo, melhor é o PIB do país; melhora o país como um todo, então eu acho que é fundamental isso. Inclusive nessa linha, estimular mais os estudantes, dar mais opções para a formação técnica, não é o foco aqui, mas entendendo que ela também será importante, estruturante também para o curso superior. Nessa linha dele melhorar a sua escolha, melhorar a sua maturidade para a formação na educação superior. Então, sim, eu acho que é fundamental a ampliação de anos de estudo no país (E10).

Houve também posicionamentos mais céticos no que se refere à relação entre aumento de escolaridade/aumento de renda e qualidade de vida, ressaltando-se a preocupação com a garantia da qualidade da formação superior para o alcance desses resultados.

[...] se o estudo continuar como estava sendo, o tempo é indiferente porque os alunos não estão interessados [...] então realmente isso eu não sei avaliar se é o tempo, né, ou realmente rever toda a metodologia de ensino para esses adolescentes, sabe? Porque a escola é um saco, gente, não é? [...] eu acho que o ciclo completo, sim, mas que nessa perspectiva, porque se a educação superior, seja tecnológica, seja... as licenciaturas e bacharelados fizerem sentido para uma prospecção de melhoria de qualidade de vida. [...] o aumento da educação tem que estar casado com aumento de perspectiva de renda (E3).

[...] para caminhar nessa direção no desenvolvimento, é óbvio que a gente precisa de pessoas com mais qualificação. Então sim, para aumentar a proporção de pessoas, ainda mais nessa faixa etária dos 18 aos 24 anos, que é a idade esperada para conclusão da educação superior, seria fundamental. Mas, de fato, esse entre vírgulas não pode sair: “garantia da qualidade” (E11).

Outra perspectiva foi a noção de que o nível de escolaridade da população deve estar alinhado à estratégia de desenvolvimento do País.

Eu acho que a gente tem que refletir como país, como é que nós vamos garantir escolaridade para a população. De que forma? Todo mundo na educação superior, como a Coreia? Ou você pode dividir, como outros países fazem, Alemanha, Finlândia etc. Eles têm uma estratégia que divide a formação, mas, embora haja essa divisão, uma parte vai para a educação profissional tecnológica, outra para a educação superior. Outra vai seguir para fazer mestrado, doutorado, outros, simplesmente, fazer tecnológico. Você faz um desenho de estratégia para o país (E2).

### 3.3 ORIENTAÇÃO DA OFERTA

Assim como nos PNEs 2001 e 2014, a noção de que a oferta de educação superior no Brasil precisa ser orientada também esteve presente nas falas dos entrevistados. Um posicionamento recorrente é o de que o País precisa definir áreas estratégicas para o seu desenvolvimento e de que isso não está sendo feito.

[...] devia haver um projeto nacional violentamente amparado pelo governo. Com continuidade de política de Estado. Uma política de Estado, com o aparato do Estado. [...] a ideia básica é que tem que haver linhas estratégicas de formação (E1).

Eu não vejo uma sinergia entre, por exemplo, o Ministério do Trabalho, o Ministério da Educação, o setor produtivo. Eu não vejo [...] isso acontecer, de forma sistêmica, de forma organizada. [...] Você não vê uma política nossa, do Brasil, voltada para a formação, para o desenvolvimento de país (E5).

Há clara preocupação com a carência de profissionais, em decorrência da falta de uma expansão planejada.

Recentemente nós tivemos uma crise de profissionais de saúde. Tivemos que recorrer a profissionais de outros países para atender uma demanda do país que não havia médicos. Hoje, você olha [...] que faltam professores em algumas áreas. E aí, se a gente for olhar diferentes áreas do conhecimento ou de necessidade de desenvolvimento do país, de bem-estar das pessoas, você pode identificar lacunas. E aí vai precisar de formação superior. Então, essa reflexão está acontecendo? A resposta é não, nós não estamos fazendo essa reflexão (E2).

Quais são os cursos que a gente precisa? Porque tem cursos que são criados, mas eles não são atrativos. Ou não é o que a gente precisa nesse momento no Brasil. O mundo está sofrendo hoje uma crise de necessidade de mão de obra na área de tecnologia, por exemplo, programadores, desenvolvedores, inteligência artificial etc. O mercado não tem esse profissional, então o que precisa fazer? A regulação tem que entrar nesse momento, para fomentar, para induzir, cursos de qualidades nessa área para atender o mercado (E5).

Os entrevistados indicam, no entanto, que a definição dessas áreas depende de estudos e direcionamento por parte do governo, extrapolando as fronteiras do MEC.

Então assim, essa é uma área, é importante que haja uma estratégia. Que áreas que o Brasil precisa? Engenharias? Formações de professores? Saúde? Gestão, gestão mesmo, cursos curtos e profissionalizantes para valer, quase técnicos. O que o Brasil mais precisa? Esse estudo jamais foi feito” (E1).

Uma outra coisa importante, aí sai da esfera, na minha opinião, do Ministério da Educação, e entra numa esfera mais intersetorial, são políticas de indução para formação. Então, por exemplo, nós temos hoje no Brasil, se eu não estou

equivocado, um déficit de mais ou menos 200 mil profissionais da área de TI. E não é só no Brasil não, é fora. [...] e eu identifico que eu tenho esse déficit, eu posso ter políticas de indução para incentivar a formação nessas áreas (E6).

Um aspecto da orientação da oferta não mencionado nos PNEs 2001 e 2014, mas presente em algumas falas, refere-se ao atendimento, não só das demandas de desenvolvimento do País, mas também das demandas e/ou aspirações pessoais dos sujeitos que buscam a formação de educação superior.

Primeiro poderia ser orientada, por exemplo, por uma questão relacionada à inclusão e à capacidade de absorver de fato aspirações individuais para formações de nível superior, superação de dificuldades de vários níveis, socioeconômicos ou pessoais. Talvez um bom sistema devesse dar conta de atender todas essas demandas. Por outro lado, um bom sistema deveria dar conta também de atender demandas do mercado (E9).

Essa reflexão precisa acontecer. A educação superior para quê? Para atender as necessidades individuais das pessoas, porque elas querem ter renda. O país também precisa, para algumas áreas, de alguns profissionais e aí podem ser diferentes estratégias (E2).

Apesar de indicarem a necessidade de estudos e articulação para a definição das áreas de interesse nacional, a maior parte dos entrevistados enfatiza a área de formação de professores para a educação básica (detalhada na subseção seguinte), como fundamental para o País. Tal ênfase também é encontrada nos PNEs 2001 e 2014. Embora com menos intensidade, há ainda algumas referências à necessidade de desenvolvimento dos cursos superiores de tecnologia (CST) e de cursos de medicina.

O Brasil precisa muito de CST, mais do CST do que de bacharel. E ninguém nunca deu um direcionamento para os CST. Uma prioridade de financiamento para o CST. Talvez o Brasil precise disso. Eu estou jogando assim porque eu não tenho conhecimento de nenhum estudo que tenha sido feito com relação a isso, no sentido de nos dizer assim: o financiamento vai ser para esta área. Eu nunca ouvi isso. Cada um pedia o que queria pedir (E9).

Falta médico no país, falta médico no interior do país, falta médico nos estados da região norte, principalmente da região nordeste, e falta médico nas periferias da cidade. E temos pessoas que querem pagar 10 mil reais, 12 mil reais, por um curso de medicina. Então, a regulação tem que entrar para melhorar essa concorrência, baixar um pouco o preço e melhorar a qualidade, porque a gente tem demanda de pessoas que querem estudar medicina e temos a sociedade brasileira que tem um serviço de má qualidade. Então eu acho que ainda há sim espaço e devemos ainda continuar insistindo na formação em saúde do nosso país (E5).

Do ponto de vista dos instrumentos para orientação da oferta no sentido desejado, observa-se, nas duas falas anteriores, que os entrevistados destacam tanto

políticas regulatórias quanto de financiamento. Complementarmente, houve referência à importância de tornar mais eficientes as trajetórias do ensino médio para o ensino superior, de modo que elas facilitem o ingresso no mercado de trabalho.

Então como é que a gente faz para articular no âmbito do governo, não somente do Ministério da Educação, essas diferentes estratégias, de maneira que é o jovem, ele possa ver, poxa, eu não consegui concluir minha formação de maneira regular esse ano, eu vou ter que fazer um EJA. Ok, eu faço um EJA, mas desse EJA eu posso ir para uma formação técnica, eu posso ingressar no curso superior. Eles têm que ter essa visão de quais são as possibilidades integradas e não estanques que o governo oferece para essa população, que é uma população hoje, na minha opinião, que ela está sem rumo, tá sem referência (E6).

Ainda sobre a orientação da oferta, observamos, nos PNEs 2001 e 2014, uma preocupação com uma oferta que garantisse o acesso e a permanência de grupos tradicionalmente excluídos da educação superior. Na classificação das falas, no entanto, esse tema acabou sendo tratado na categoria “eficiência do sistema”, como instrumentos para garantir a formação superior completa. Por esse motivo, ele não será abordado nesta subseção.

### 3.4 FORMAÇÃO DE PROFESSORES

A formação de professores é uma categoria que agrupa posicionamentos em torno da defesa de que a área de formação de professores para a educação básica é estratégica para o País, reforçando o destaque dado ao tema nos PNEs 2001 e 2014. Ressalta-se o entendimento de que a área precisa ser alvo de uma política de Estado, que garanta a qualidade dos professores e das professoras da educação básica.

Eu entendo que formação docente tem que ser política de estado e não política de governo, porque é alguma coisa de médio, longo prazo (E6).

Eu acho importante é que, que haja, por exemplo, um plano nacional de formação de professores. Sim, violento, encampado pelo governo, e que destaque essa área com incentivo, com recurso. E selecione os cursos adequados para funcionar e exija desses cursos o que se exige de medicina. E coloque professores na rede, capazes de perenizá-la, capazes de reestruturá-la, não é? (E1).

A preocupação com a formação dos profissionais que já atuam na educação básica encontra respaldo na Meta 15 do atual PNE, que persegue a formação específica em curso de licenciatura para todos os professores e as professoras da educação básica. Parte dos entrevistados, no entanto, mostra preocupação adicional com a qualidade da formação dos atuais e futuros professores e professoras, especialmente por conta do crescimento da sua oferta na modalidade a distância. Destaca-se a necessidade

de avaliação para garantia da qualidade dos cursos ofertados, além de fomento direcionado à formação qualificada desses profissionais.

[...] ele está frequentando um curso EaD, hoje, em uma instituição privada, é esse o professor que vai atuar na educação básica, então a gente tem que se preocupar, não pela tecnologia, mas talvez pela avaliação, e aí é o papel do Inep. Então, a gente precisa avaliar isso aí. Eu tenho que pensar em resultado. A gente pode fazer a avaliação com diferentes intenções. Neste caso, eu acho que a gente precisa pensar nos resultados, pois é esse professor que no dia seguinte vai estar numa sala de aula. [...] E talvez aí, como na medicina, que você tem uma residência médica, no caso da formação de professor, você deveria ter uma residência pedagógica (E2).

Como é que a gente poderia criar um programa, não um programa indiscriminado de Fies: você faz pedagogia, tem prioridade no Fies ou no Prouni. Mas como poderia estimular um curso de pedagogia que teve notas consecutivas boas, tem sido bem avaliado, bons professores etc. Como é que a gente poderia juntar os top 50 dos grandes programas? Bom, então vamos focar aqui, fazer um programa de formação de professores a distância, fazer um pool de instituições, públicas e privadas, um consórcio. (E7).

### 3.5 INFRAESTRUTURA

Esta categoria reúne posicionamentos que reforçam a importância da qualidade da infraestrutura disponibilizada pelos cursos e IES para a qualidade da educação ofertada, mostrando especial preocupação com a realização das atividades práticas.

Então, não adianta você ter o melhor corpo docente se você não tem condições de infraestrutura e de campo de prática para promover, você não vai conseguir promover uma qualidade suficiente daquele curso, daquela instituição (E4).

Então a gente tem as áreas né, às vezes de administração, de direito, que você tem as turmas mais cheias. Agora áreas que às vezes você tem que ter um laboratório, laboratório sempre pressupõe problema né, porque é manipulação de material de risco ou de equipamento, ou de... que não cabe. Laboratório por definição não é pra multidão, [...] então não adianta expandir... ah vou botar a vaga para 40, gente, meu laboratório tem sei lá 30 anos, não cabe 40 né, então se o curso botar 40, vou duplicar o laboratório, vou dividir a turma, porque a gente enfim, tem outras estratégias né, então às vezes o espaço físico é esse, ele tem que ser dimensionado, nessa condição também das especificidades (E3).

Observa-se referência tanto à qualidade das instalações em si, quanto à necessidade de adequação do tamanho das turmas à natureza das atividades pedagógicas propostas. Os entrevistados também se referiram à questão da acessibilidade da infraestrutura para pessoas com deficiência, mas essa categoria será desenvolvida em seção específica.

### 3.6 CORPO DOCENTE

Tema de destaque na Meta 13 do PNE 2014, a titulação do corpo docente é um dos principais quesitos abordados nesta categoria pelos entrevistados. Em geral, há concordância de que a titulação é importante, mas não suficiente para a garantia da qualidade. Questões como a desigualdade regional, no que se refere à disponibilidade de mestres e doutores, bem como o esgotamento do indicador nas universidades federais são apontadas.

Aumentar a proporção de mestres e doutores é uma ação importante, que tem que ser feita, mas por si só não é suficiente para a gente abordar a questão da qualidade na educação superior (E5).

A distribuição dos docentes com pós-graduação. Quando você sai de algumas regiões mais privilegiadas, você não consegue ter um curso de graduação. Às vezes você tem especialistas. E você consegue ter, em um raio de 200 km, um mestre. Então o PNE tem que se preocupar com a pós-graduação, principalmente *o stricto sensu* (E9).

A titulação, [...] ela é base de qualquer concurso público. Pela legislação você não faz se não for para doutor, então a legislação, né, pelo menos nas federais, tá [...] a excelência já é direcionada, você só pode contratar doutor, então isso já não é, né, esse requisito, ele realmente já foi superado (E3).

Destaca-se a importância de outros fatores para além da titulação, como a experiência, em determinadas áreas, e a permanência do docente na instituição, no sentido de duração, continuidade, estabilidade do seu vínculo junto ao curso.

Então, para o CST eu tenho aqui uma divergência um pouquinho com os demais quando eles têm que ser *stricto*, porque no atual instrumento [de avaliação] ele não separa CST de bacharel, então ou no CST você tem o número de mestre e doutores necessário ou você leva uma nota ruim naquele indicador. Isso eu não concordo (E9).

Mas eu sempre achei que isso é muito pouco para medir qualidade, né? [...] Nós temos essa visão muito academicista, né? [...] Se não tiver mestrado, doutorado... e a gente vê que nem sempre um mestre, um doutor, é tão importante em algumas áreas, né? (E7).

[...] não só a composição como a permanência, eu acho que essa é uma dimensão fundamental que hoje a gente precisa colocar no PNE, até por conta do desafio da educação à distância, que substitui com muita facilidade o professor na ponta do ensino superior (E4).

Sobre a questão da relação entre o número de alunos para cada professor, os entrevistados apresentaram preocupações distintas da Estratégia 12.3 do PNE 2014,

que propôs elevar a relação de estudantes por professor para 18, nas universidades federais. Observa-se preocupação com o grande número de alunos por professor em cursos EaD, quando comparados com a modalidade presencial. Pondera-se sobre o quanto a figura do tutor impacta a qualidade dos cursos e recomenda-se a coleta de tutores no Censo da Educação Superior, por curso, além do tipo de atuação que ele realiza, tendo em vista a necessidade de se capturar os tutores que atuam na docência.

São 180 alunos para cada professor na modalidade EaD! Se você já tem uma dificuldade de comunicação porque, veja bem, a EaD não é aula síncrona como a gente está fazendo aqui. [...] Essas respostas precisam ser dadas. Como é que funciona a EaD no Brasil? [...] eu acho que tem que estar presente nas reflexões, inclusive de avaliação, tanto das condições de oferta, como também nos resultados, aí podem as diferenças de resultado serem grandes, tendo em vista essa quantidade enorme de estudantes para cada professor (E2).

O tutor pode estar desempenhando uma função que é praticamente equivalente ao de um professor, como também tem tutor que está simplesmente disponibilizando a infraestrutura ali do laboratório de informática, resolvendo questões de acesso e tal. Então, se a gente conseguir mapear essas diferenças talvez a gente consiga ter uma visão melhor de como de fato está se dando o relacionamento do estudante com o profissional, seja ele o tutor ou professor, que está orientando a formação. Hoje a gente está vendo só o professor tradicional (E11).

Pondera-se ainda sobre a dificuldade de se encontrar o equilíbrio dessa relação, considerando a qualidade do atendimento dos alunos e os custos de funcionamento dos cursos. Menciona-se a consideração desse indicador em *rankings* internacionais.

Você tem que trabalhar para ter menos alunos por professor, pela qualidade. Em algum grau isso é sempre verdadeiro. [...] Mas, se você olhar pelo ângulo do custo, você tem que ampliar para baixar o custo, essa é uma equação de difícil resolução (E8).

Quando a gente olha alguns *rankings* internacionais, as nossas instituições, principalmente as federais, elas conseguem um índice de qualidade um pouco maior por conta da relação aluno professor. [...] E os *rankings* internacionais entendem que é um fator de qualidade quando você tem mais professores, em relação ao número de alunos. Então, talvez isso pode ser algo que pode ajudar a qualidade (E5).

### 3.7 CURRÍCULO

Nesta categoria estão reunidos os posicionamentos em torno da noção de que a educação superior precisa rever os currículos de seus cursos, seja para modernizá-los, deixá-los mais flexíveis, atrativos e/ou adequados às demandas da sociedade e dos

setores produtivos. Defende-se que a formação seja orientada por competências e habilidades, e não pela profissão.

Eu particularmente entendo que a gente não pode formar para uma profissão, por uma razão muito simples. As profissões que existem hoje, possivelmente daqui 4 anos não existirão e as que não existem, daqui 4 anos existirão. [...] a formação na educação superior, ela tem que tá muito mais focada em competências, habilidades, do que necessariamente em alguns blocos. Não gosto, nem queria usar a palavra conteúdo (E6).

Parte dos entrevistados defendeu a necessidade de se permitir a construção de currículos dinâmicos, com base na trajetória feita pelos estudantes na educação superior. Houve crítica no sentido de que as universidades, por tradição, enquadram os conteúdos em estruturas rígidas, dificultando a flexibilização.

E você tem uma universidade que está viciada em organizar essas caixinhas. Não tem nenhuma estrutura para gerenciar a trajetória estudantil. Estou falando das grandes universidades... Essa discussão sobre qual é o regime acadêmico, e se ele é concebido para receber um grande número de estudantes que vão construir uma trajetória e que vão conhecer as oportunidades de formação ao longo desse percurso inicial, ou a gente faz isso ou eu acho muito difícil discutir uma universidade que vai receber 50% dos jovens, 60% dos jovens (E8).

Crítica análoga é atribuída ao Enade, na forma como enquadra os cursos para avaliação. Há uma percepção entre parte dos entrevistados de que a avaliação terminou por prejudicar a contribuição das DCN para a flexibilização dos currículos.

Eu acho que o Enade como está hoje é um equívoco imenso. Ele está destruindo a capacidade curricular das instituições. [...] Se a gente fizer um currículo muito diferente, a gente não passa no Enade (E1).

Quando as diretrizes curriculares foram criadas, a ideia é que elas fossem flexíveis, que elas considerassem a autonomia das instituições de ensino superior, entre outros princípios, em substituição aos antigos currículos mínimos. Na minha opinião, o que aconteceu foi que, em muitos casos, elas se tornaram mais engessadas do que os currículos mínimos. Por quê? Porque a estruturação delas, que tem como produto uma proposta de projeto pedagógico para os cursos, quando vem a avaliação, era *ipsis litteris*. Então assim, o pessoal fica conferindo umas coisas que, na minha opinião, não fazem o menor sentido (E6).

A previsão de assegurar pelo menos 10% dos créditos curriculares para a extensão universitária, estabelecida na Estratégia 12.7 do PNE 2014, também foi mencionada, destacando-se a importância de se avaliar o impacto dessa estratégia.

### 3.8 EAD

O exponencial crescimento da oferta de cursos na modalidade a distância na educação superior esteve presente como um tema transversal em quase todas as entrevistas. De forma unânime, os entrevistados declararam não possuir nenhum tipo de resistência contra a modalidade, embora alguns se mostrem mais entusiastas e outros mais refratários em relação à qualidade dos cursos EaD.

A Meta 12, tem 5 anos que me dizem que essa meta não tem como ser cumprida. Olha, não tem como ser cumprida, porque as pessoas continuam tentando cumprir a meta da mesma forma. Onde no PNE está escrito que essa meta não pode ser cumprida com cursos a distância? Em lugar nenhum. Então, se nós tivéssemos mudado as ações para cumprir essa meta, essa meta poderia ter sido cumprida, com, por exemplo, a implementação do EAD (E5).

Eu sou favorável a um crescimento da educação superior no âmbito da modalidade da educação a distância com algum sacrifício de qualidade, mas desde que ela tenha, na realidade, um efeito apenas incremental, o que me preocupa é quando ela tem um efeito de substituição da educação na modalidade presencial (E4).

Aponta-se a modalidade como um instrumento estratégico para a democratização do acesso e redução das desigualdades, ao tempo em que se mostra preocupação com a sua expansão desenfreada e com a sua forma de avaliação e regulação.

Então acho que o PNE tem que assumir essa realidade e tratar do EaD de forma a retornar boas práticas, bons processos, um aprendizado consistente e que o EaD seja uma forma de correção da assimetria regional, uma forma de ampliação da matrícula na região Centro-Oeste e Norte, e não uma forma de “reprodução assexuada” de matrícula (E1).

Não estou dizendo que todas as instituições que trabalham com educação a distância têm essa perspectiva. Não estou dizendo que não existem instituições sérias. Mas eu estou dizendo que me preocupa esse quantitativo de vagas, o leilão que tem sido feito aí em relação aos valores cobrados, nas parcelas da anuidade (E6).

Eu acho que a modalidade a distância é fundamental da democratização do acesso ao ensino superior, mas tem que ser feita com qualidade, né? Eu acho que a questão da qualidade, da avaliação dos EaDs, ela deve ser o centro hoje das nossas preocupações, né? Nós tivemos essa expansão por todos esses números que você apresentou e que dão calafrios, né? Como é que tá? Tá solto, né? Completamente desregulado, né? (E7).

Há preocupação com o crescimento do número de cursos e polos, com o modo como deve se dar sua avaliação/regulação e com o nível de análise.

É fundamental avaliar polos. Só avaliar sede, não dá (E9).

É importante o PNE construir uma nova institucionalidade. A EaD não pode ser pensada fora do contexto do ordenamento de aprendizado inteiro da instituição, como hoje ela é (E1).

Agora, no caso da educação a distância, praticamente impossível você fazer o controle de todos os polos de EaD que existem nesse país. [...] Então, há de se pensar em uma regulação para esse tipo de formação específica (E6).

Como é que nós vamos criar indicadores para avaliar a qualidade de EaD? Certamente eles terão que ser acompanhados, avaliados. E quando eu falo avaliado, não é avaliar curso por curso, é avaliar a instituição que está oferecendo o EaD (E7).

Defende-se a necessidade de avaliação específica para a modalidade EaD.

Quais indicadores específicos são mais importantes para EaD ou para o presencial? Isso eu acho que a gente ainda depende de alguns estudos. Mas, de fato, uma avaliação que reconheça essas diferenças de modalidade precisa ser fortalecida (E11).

Claro, mas mais uma vez é preciso colocar em discussão quais são os tipos de instituição de ensino superior e que critérios devem ser usados para avaliar a oferta. Para você avaliar a educação a distância, os critérios precisam ser completamente diferentes da avaliação da educação presencial (E8).

### 3.9 AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO

Esta categoria reúne críticas e sugestões referentes ao sistema de avaliação vigente e ao seu relacionamento com as políticas regulatórias. Observa-se um posicionamento crítico em relação à subordinação da avaliação pela regulação.

A avaliação é regulação? É regulação. Só que é uma fase da regulação que deve ter personalidade, autonomia e determinação e ter impacto no processo regulatório, mas é ao contrário. É o processo inteiro regulatório que define a etapa avaliativa. Quando é a etapa avaliativa que deveria definir o processo regulatório (E1).

Esse posicionamento é agravado pelo entendimento de que, dessa forma, a avaliação provoca nas instituições um comportamento de acomodação a critérios mínimos.

Se você considerar avaliação, como uma etapa da regulação e na política pública, a gente orienta mal. Orienta mal, limita, constrange e facilita no final das coisas. Por que facilita? Facilita, porque as instituições rapidamente se adaptam. Porque é simples demais. E se adaptam e se viram lá. É só ver o índice de avaliação *in loco* de fracasso, deve ser 2, 3, 5%. Todo mundo vai bem (E1).

Acho que hoje essas dimensões da qualidade acabam sendo definidas por aquilo que é considerado nos instrumentos de avaliação. É isso que as instituições vão atrás de obter, até porque os resultados da avaliação são subsídios para a permanência dessas instituições no sistema (E11).

Aponta-se para soluções diversas, entre elas a necessidade de uma agência reguladora para o setor, tendo em vista a sua magnitude.

Na minha opinião, você tem agências reguladoras para a área de saúde, área de previdência, para área de transporte terrestre, de aviação, aquaviário, telecomunicação, de água, de energia nuclear, sistema financeiro etc. Nós não temos uma agência reguladora para a educação superior, e é um mercado de bilhões. É um mercado que tem 8,9 milhões de usuários e você não tem uma agência regulatória (E5).

Recomenda-se o aprimoramento da avaliação, com a utilização de critérios e indicadores diversos, de modo a capturar melhor a diversidade do sistema de educação superior.

Você não tem como monitorar e apreciar a qualidade de instituições que têm lógicas de funcionamento tão díspares e realizam atividades tão diferentes, concebidas e geridas de modo diferente, também com a maneira de se organizarem, e a atividade é totalmente diversa, você não pode tratar com os mesmos critérios. Isso se traduz também nos indicadores (E8).

Acho que a qualidade é mais ampla do que a gente está retratando atualmente. Então uma sugestão seria que no futuro a gente conseguisse retratar essas diferentes dimensões da qualidade de maneira específica, separada, desagregada, para todos os cursos e instituições (E11).

Então eu acho que a gente tem que ter essa abertura para entender os cursos e pensar qualidades diferentes (E7).

Em referência à ampliação da cobertura do Enade, prevista na Estratégia 13.2 do PNE 2014, entende-se que tal estratégia é equivocada, pois inexecutável. Há uma defesa da permanência da utilização de critérios para seleção das áreas avaliadas.

Às vezes, você não tem professor para fazer a prova do Enade, então assim o desejo é lindo maravilhoso, mas é exequível? Não é exequível (E3).

[...] então nós temos alguns critérios para que se possa fazer Enade. Então, por exemplo, eu não posso ter poucos cursos, e isso aí influencia muito e não é a quantidade de alunos, porque não adianta eu ter uma quantidade imensa de alunos para fazer Enade se eu tenho tudo dentro da mesma instituição muitas vagas, inclusive EaD, mas tenho poucos professores para que eu tenha um banco de itens, para que eu tenha o núcleo que possa fazer o Enade (E9).

Então, essa expansão do Enade foi importante nos últimos anos, mas eu acho que ela não deve ser uma meta simplesmente quantitativa. Em algum momento essa expansão precisa parar, sob o risco de trazer problemas de validade ou confiabilidade para as provas (E11).

Ainda em relação ao Enade, outras ações são apontadas como mais importantes do que a sua expansão quantitativa. Menciona-se a necessidade de avanços para a produção de um Enade comparável entre as edições, o que permitirá o monitoramento dos resultados, além da melhor divulgação da importância do exame entre os estudantes, para estimular a sua participação qualificada.

Um caminho [...] é justamente numa modernização do processo de elaboração das provas do Enade, para que [...] possa trazer resultados comparáveis (E11).

Eu acho que o Enade, ele tem que ser melhor trabalhado, a sua importância. Acho que tem que fazer o *marketing* mesmo do Enade, porque às vezes os alunos não entendem, ai que saco, eu tenho que fazer isso, senão não recebo meu diploma, fica assim. É mais uma prova... (E3).

Para além do desempenho no Enade, levanta-se a necessidade de que a avaliação construa outros indicadores de resultados, por meio de pesquisa de egressos.

Porque ninguém sabe o que acontece com o egresso. Ninguém sabe. [...] Eu quero saber é o seguinte. No que o diploma mudou a vida desse empregado? Que salário ele passou a ganhar, que novo posto ele alcançou? Então, ninguém sabe (E1).

A gente poderia inclusive, ter dados mais... assim a gente consegue captar até o nível do indivíduo não é, cruzar os dados dos estudantes do Censo com dados da RAIS e ver como é que está esse estudante em termos de empregabilidade e até renda. Mas, assim, isso tudo depende de muitos estudos, não sei se é perigoso a gente relacionar essas duas coisas à qualidade do curso. [...] Mas de qualquer maneira, acho que é uma direção que a gente tem que caminhar. A gente precisa saber, para além dos resultados do Enade, que outros resultados de fato nós estamos tendo do processo formativo dos estudantes (E11).

### 3.10 DESIGUALDADE DE GÊNERO

Esta categoria abarca pontos relacionados à democratização do acesso e à equidade no âmbito da educação superior. Tendo em vista que há predominância do sexo masculino em algumas áreas de cursos e do sexo feminino em outras, nota-se, nas falas da maioria dos entrevistados, uma preocupação com o equilíbrio, buscando, portanto, a igualdade de gênero no acesso e na permanência no âmbito dos cursos de graduação.

Não adianta deixar como está, a tendência é da continuação. As mudanças que aconteceram para cá ou para lá foram espontâneas. Foi dado maior protagonismo,

foi do emprego necessário, foi até da situação de renda, onde a mulher teve que assumir, digamos, um papel relevante na sustentação familiar. Isso tudo interfere na matrícula, positivamente, mas não foi feita uma ação determinante para gênero, e mesmo as cotas, poucas universidades administram (E1).

No caso brasileiro, as meninas vão muito bem, obrigado. Entretanto, tem um aspecto, dois aspectos que eu vou destacar, que é a concentração em determinadas áreas. As meninas vencem tanto no ingresso quanto na conclusão em todas as áreas, exceto em duas, tecnologia e engenharia, que são áreas que pagam bons salários (E2).

Um bom sistema é aquele sistema que é inclusivo. Então, eu acho que a gente precisa mapear, quais são essas áreas, e verificando onde que é que está tendo essa barreira, se é que existe uma barreira, provavelmente sim, aí a gente pode atuar (E11).

Há uma percepção de que essa distorção deve ser corrigida na esfera educacional e não na esfera do mercado de trabalho. As oportunidades devem surgir já na educação básica por meio, inclusive, de políticas de esclarecimento sobre os cursos de graduação e suas relações com as profissões.

A igualdade de gênero começa no campo educacional para ser transferido depois para o campo profissional. Então eu acho que não faz sentido inverter as coisas. Existe uma preocupação legítima e necessária, importante, de ganhos simétricos. Não faz o menor sentido a gente ter essa preocupação de política pública no mercado de trabalho e não transferir isso para o campo educacional. Eu acho que deve constar sim como uma meta do PNE, não vejo possibilidade de isso não estar no PNE (E4).

Alguns entrevistados destacam que já há ações nesse sentido no âmbito da educação superior, sobretudo em áreas cuja predominância é do sexo masculino, e que a discussão deve começar na educação básica.

Há trabalhos de algumas instituições para melhoria disso. Mulheres na ciência e outras ações. [...] Acho que vale muito isso [...] e acho que deve se tratar uma política nacional nessa perspectiva (E10).

[...] isso vem do ensino fundamental e médio. Nessa perspectiva de deixar de ser sexista, que profissão que você quer ser, qualquer uma que você que deseja né? Aí vem da parte das universidades, vem da extensão. A UnB [...] tem as “Meninas na computação” e [...] as “Meninas velozes” (E3).

Por outro lado, há posicionamento contrário à atuação do Estado como indutor da redução da desigualdade de gênero na educação superior por meio de políticas específicas para esse fim.

Se eu for fazer dessa forma, eu vou ter que fazer, até para manter a equidade, vou ter que fazer com outros tipos de segmentação. E aí eu entendo que, quando você trata da questão dos direitos da pessoa humana, colocado na própria declaração da ONU, a menos que haja algo muito, mas muito gritante, assim, explicitamente discriminatório, eu, particularmente, não vejo sentido para isso. Você quer ver uma coisa? Por exemplo, na Finlândia, estava assistindo uma palestra de uma diretora finlandesa. É, o predomínio na universidade é de mulheres. Eles agora não vão ter que criar uma política para a discriminação contra os homens. Não é assim que funciona na minha opinião (E6).

### 3.11 INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

A percepção de que o tema da inclusão de pessoas com deficiência não deve ficar restrita à educação básica, como previsto na Meta 4 do atual PNE, e sim contemplar também a educação superior, foi unânime entre os entrevistados. Um dos destaques é que, embora o tema já seja abordado nos atuais instrumentos utilizados de avaliação *in loco* dos cursos de graduação, é preciso que a discussão seja considerada no PNE e que haja normas mais rígidas sobre o assunto.

Eu acho que não tem por que restringir o tema à educação básica. [...] É preciso dizer que as universidades têm que criar condições de atender a todos (E8).

Na avaliação, os instrumentos de avaliação já observam indicadores relativos à acessibilidade, a gente, induzindo por meio da avaliação a necessidade de haver igualdade de condições para as pessoas com deficiência. Eu acho que é importante o Estado, o PNE é um instrumento de Estado, se apropriar disso, fortalecer isso e não manter isso apenas nos instrumentos de avaliação (E4).

Então, eu acho que é um problema que tem que se preocupar, as pessoas têm que entrar, elas têm que ter [...] a oportunidade de ter um curso superior. [...] Eu só acho que nós temos que colocar talvez umas normas um pouquinho mais rígidas para que as instituições não fujam das suas responsabilidades (E9).

Observa-se também a preocupação com o atendimento às diversas formas de inclusão, para além da acessibilidade física, especialmente nos cursos na modalidade a distância.

A gente também não pode restringir o acesso a um tipo de deficiência, que é a física, de locomoção, o cadeirante (E2).

Então tem muitos estudantes que têm necessidades que não estão sendo supridas, pelo estado ou pela escola, e isso dificulta um pouco o acesso deles a uma educação de qualidade. Como, por exemplo, o intérprete de libras, como por exemplo, material didático em braille, ou os vídeos devidamente legendados. Então a gente tem muito material ainda produzido sem essa adaptação: *sites* das

universidades, dos cursos, então a gente precisa avançar muito na questão da acessibilidade. Nós temos um programa [...] Esse programa prevê recursos para obras de acessibilidade, piso tátil, maquetes, rampas de acesso, elevadores etc. Mas isso é muito pouco, isso é uma obrigação arquitetônica que o nosso prédio já tinha que ter. Mas eu estou falando em ir mais além: por exemplo, na educação a distância isso é um desafio, né, para deficientes visuais ou para deficientes auditivos (E5).

Nota-se ainda uma preocupação com a compreensão longitudinal do tema, desde a educação básica até o mundo do trabalho.

Para eu me posicionar com relação a isso, eu precisaria de ver quantas pessoas [...] estão de fato conseguindo concluir o ensino médio para aí a gente ver se há uma nova barreira enfrentada na educação superior, ou, se ao invés disso, talvez pudesse ser mais estratégico que o governo focasse em destruir as barreiras que continuam existindo na educação básica. Não sei dizer (E11).

[...] não somente nas questões que já estão postas de acessibilidade, que inclusive afeta no ensino superior, mas na questão do exercício profissional, entendeu? Então, assim, tem que ter essa sensibilidade. Se você não tiver... para qualquer tipo de deficiência... seja questão de dificuldade de locomoção, de ambulatória, seja visual, auditiva tem que ter (E6).

### 3.12 PERCEPÇÕES MAIS AMPLAS SOBRE O PNE QUE EMERGIRAM DAS ENTREVISTAS

Para encerrar esta seção, destacamos um tema abordado por parte dos entrevistados, que optamos por não dar o *status* de categoria, pois extrapola o âmbito da qualidade da educação superior. Trata-se da compreensão de que o PNE 2014 não recebeu a devida atenção e importância, seja porque não foi assimilado pelos gestores responsáveis, seja por falta de responsabilização. Destaca-se nesse contexto a importância do regime de colaboração entre os entes federados.

O censo é muita coisa, porque ele próprio indica o descumprimento do PNE, agora o PNE em si, o batimento ou o não batimento da meta. Tem expressão, tem significado, mas não tem ação [...]. Eu acho que faltou mesmo a assimilação, vamos dizer assim, vamos chamar isso, numa categoria mais complexa, um padrão existencial de assimilação. Não teve padrão existencial de assimilação, tá certo, o gestor não assimilou aquilo essencialmente, ou seja, ele não introduziu aquilo como um procedimento de gestão (E1).

Quando você fala o plano nacional de educação, a meta tal, entra por um ouvido e sai pelo outro. Não tem um responsável. O plano nacional é a soma dos planos

municipais ou dos planos estaduais. Então, em alguns casos, cabe muito bem a responsabilização do ministro da educação, em outros casos, não. [...] Aí tem outra coisa que eu acho que cabe no plano, a cooperação! Instâncias de cooperação, mecanismos de cooperação e de responsabilização. Tem que encontrar um jeito. Encontrar um jeito de colocar isso explícito no plano. Como o MEC precisa atuar? Como pode ocorrer a cooperação? (E2).

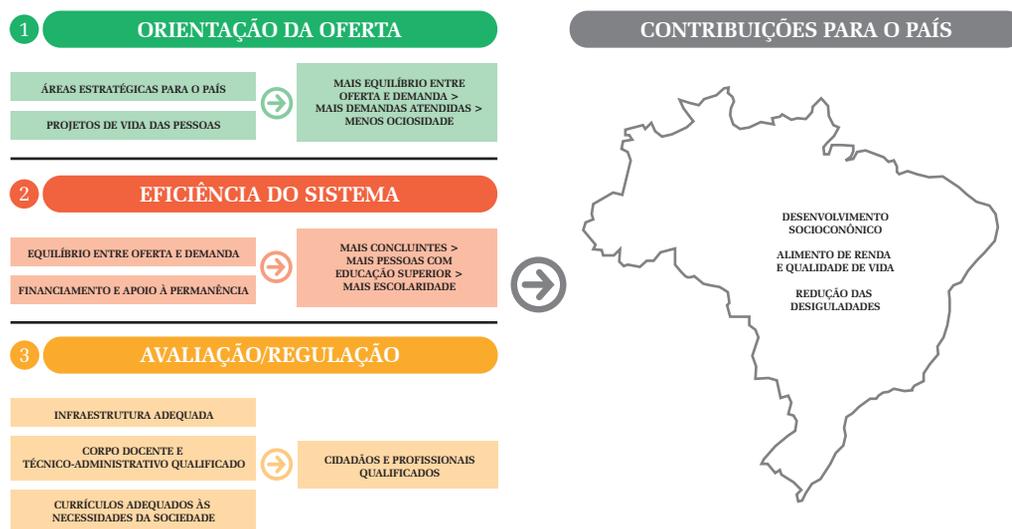
#### **4 RECOMENDAÇÕES E METAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR: POSSIBILIDADES PARA O NOVO PNE**

---

Os temas e as preocupações levantados pelos entrevistados apontam a importância da educação superior para a promoção do aumento da renda e da qualidade de vida da população brasileira, com foco na redução das desigualdades sociais e no desenvolvimento socioeconômico do País. Apesar de sua invisibilidade no documento que serviu de referência à Conferência Nacional de Educação 2022 (FNE, 2021) e, conseqüentemente, no seu documento resultante (FNE, 2022), que servirá de base para a construção do novo PNE, as falas dos entrevistados e das entrevistadas evidenciam que a educação superior importa, requer atenção do Estado e demanda tratamento adequado no novo PNE.

Quando analisados em diálogo com aquilo que foi postulado nos PNEs 2001 e 2014, os resultados das entrevistas sugerem que a qualidade da educação superior deve ser compreendida numa chave mais ampla, para além dos indicadores de titulação docente e de outros indicadores de insumo, envolvendo uma reestruturação da oferta de cursos para melhor atender à demanda social. Ao mesmo tempo, a democratização da educação superior precisa ir além do acesso, no sentido de promover a conclusão dos cursos de maneira mais equitativa e com maior eficiência do sistema.

Nesta seção, apresentamos um conjunto de recomendações, na forma de orientações e metas mapeadas mediante o diálogo entre a legislação revisada, especialmente, o PNE 2014, as categorias inferidas das entrevistas e as bases de dados oficiais disponíveis. Para isso, propomos uma estrutura lógica para orientar o tratamento da qualidade da educação superior no novo PNE, esquematizada na Figura 1.



**FIGURA 1**  
**PROPOSTA DE ESTRUTURA LÓGICA PARA O TRATAMENTO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO NOVO PNE**

Fonte: Elaboração própria.

Na proposta, a qualidade da educação superior é organizada em torno de três grandes dimensões interrelacionadas: a orientação da oferta; a eficiência do sistema; e a avaliação e regulação da educação superior. Juntas, elas contribuem para o desenvolvimento socioeconômico do País e para o aumento de renda e qualidade de vida da população, com foco na redução das desigualdades.

#### 4.1 ORIENTAÇÃO DA OFERTA

Um dos temas mais elaborados pelos entrevistados foi a necessidade de que não basta expandir a oferta, é preciso orientá-la estrategicamente. De fato, a expansão observada pela educação superior brasileira nas últimas décadas foi expressiva, mas não necessariamente na direção correta. Os dados da Tabela 1 mostram um comparativo entre vagas de educação superior ofertadas no Brasil, candidatos inscritos e ingressantes, em 2001 e em 2021, por modalidade de ensino.

**TABELA 1**  
**VAGAS TOTAIS OFERTADAS, CANDIDATOS E INGRESSOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL – 2001/2021**

	Vagas ofertadas			Candidatos inscritos			Ingressantes		
	Total	Pres.	EaD	Total	Pres.	EaD	Total	Pres.	EaD
2001	1.415.348	1.408.492	6.856	4.274.228	4.260.261	13.967	1.212.891	1.206.273	6.618
2021	22.679.062	5.942.212	16.736.850	15.120.827	8.644.865	6.475.962	3.944.897	1.467.523	2.477.374

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, [2022b]).

Observa-se que, em 2001, o total de vagas ofertadas não atendia à demanda por educação superior, medida pelo número de candidatos que tentaram ingressar no sistema, havendo um déficit de quase 3 milhões de vagas. A carência de vagas ocorria tanto nos cursos presenciais quanto nos cursos EaD, embora essa modalidade de ensino ainda fosse inexpressiva no País. Passados 20 anos, o sistema de educação superior brasileiro acumula um saldo de mais de 7,5 milhões de vagas em relação à demanda, no entanto, esse saldo reflete o enorme crescimento de vagas nos cursos na modalidade EaD, permanecendo um déficit de mais de 3 milhões de vagas nos cursos presenciais.

Ainda em relação aos cursos presenciais, quando se observam os números de ingressantes, que são aqueles candidatos que, de fato, ocuparam as vagas oferecidas, é interessante notar que, apesar da carência de vagas presenciais, o seu percentual de ocupação caiu para apenas 24,7%, em 2021, contra 85,7%, em 2001. Para usar uma linguagem comum entre os jovens, a oferta e a demanda por educação superior não estão dando “*match*”. Em outras palavras, a maior parte das vagas presenciais ofertadas estão ficando ociosas, por falta de ingressantes.<sup>2</sup> A Tabela 2 mostra os percentuais de vagas totais e de vagas novas ociosas por dependência administrativa e modalidade de ensino.

**TABELA 2**  
**Ociosidade de Vagas Totais e Vagas Novas – BRASIL – 2021**

(continua)

	Vagas Totais			Vagas Novas		
	Oferta	Ingressantes	Ociosidade (%)	Oferta	Ingressantes	Ociosidade (%)
<b>Total Geral</b>	<b>22.677.486</b>	<b>3.944.897</b>	<b>82,6%</b>	<b>16.884.427</b>	<b>3.407.922</b>	<b>79,8%</b>
Total Presencial	5.940.636	1.467.523	75,3%	3.931.806	1.217.984	69,0%
Total EaD	16.736.850	2.477.374	85,2%	12.952.621	2.189.938	83,1%

<sup>2</sup> Essa comparação não cabe na modalidade EaD, já que a relação entre o número de vagas e candidatos não se manteve entre 2001 e 2021.

**TABELA 2**  
**Ociosidade de Vagas Totais e Vagas Novas – Brasil – 2021**

(conclusão)

	Vagas Totais			Vagas Novas		
	Oferta	Ingressantes	Ociosidade (%)	Oferta	Ingressantes	Ociosidade (%)
<b>Total Pública</b>	<b>827.045</b>	<b>492.141</b>	<b>40,5%</b>	<b>646.844</b>	<b>453.634</b>	<b>29,9%</b>
Pública Presencial	712.768	449.719	36,9%	540.786	413.026	23,6%
Pública EaD	114.277	42.422	62,9%	106.058	40.608	61,7%
<b>Total Privada</b>	<b>21.850.441</b>	<b>3.452.756</b>	<b>84,2%</b>	<b>16.237.583</b>	<b>2.954.288</b>	<b>81,8%</b>
Privada Presencial	5.227.868	1.017.804	80,5%	3.391.020	804.958	76,3%
Privada EaD	16.622.573	2.434.952	85,4%	12.846.563	2.149.330	83,3%

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, [2022b]).

É nesse contexto que os entrevistados apontam para a necessidade de orientar a oferta de modo mais estratégico, evitando-se o que um dos entrevistados apontou como “reprodução assexuada de matrículas”. No entanto, embora haja certo consenso de que o país precisa elencar áreas estratégicas para o seu desenvolvimento, resta ainda pouco claro que áreas são essas. Nesse sentido, os exemplos trazidos nas entrevistas alinham-se às preocupações com a escassez de profissionais, apontadas no PNE 2014, com especial ênfase para a formação de professores. Outra preocupação abordada, embora desconsiderada no plano atual, diz respeito ao atendimento das demandas das próprias pessoas por educação superior, com base em seus projetos de vida e aspirações pessoais.

O conjunto de recomendações oferecido nesta subseção está concentrado, portanto, em torno da orientação da oferta para atender às demandas por formação de professores para a educação básica e às demandas reprimidas do sistema.

#### *4.1.1 DEMANDAS POR FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA*

A Meta 15 do PNE 2014 determinou que, no prazo de um ano, fosse estabelecida uma política nacional de formação dos profissionais da educação, em regime de

colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando assegurar que todos os professores e as professoras da educação básica possuíssem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Embora a política tenha sido instituída (Brasil, 2016) e o percentual de docências com a formação adequada<sup>3</sup> tenha aumentado durante todo o período, a meta não foi atingida para nenhuma das etapas de ensino. Dados do Relatório de Monitoramento mostram que a formação tem melhorado ao longo dos anos, mas o desafio de atingir a formação adequada para a totalidade dos professores e das professoras permanece (Tabela 3).

**TABELA 3**  
**PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO SUPERIOR ADEQUADA – BRASIL – 2013/2021**

Etapas/ Regiões*	Educação Infantil		Anos Iniciais		Anos Finais		Ensino Médio	
	2013	2021	2013	2021	2013	2021	2013	2021
Norte	39,4%	64,3%	51,2%	71,9%	35,1%	45,5%	63,0%	63,2%
Nordeste	29,4%	55,1%	38,0%	59,4%	30,9%	42,8%	47,2%	54,2%
Sudeste	45,8%	62,6%	60,8%	75,4%	62,8%	71,7%	62,2%	74,7%
Sul	45,3%	59,7%	64,3%	78,4%	61,8%	68,3%	65,3%	70,2%
Centro-Oeste	53,1%	63,8%	68,8%	79,8%	47,7%	64,1%	50,1%	65,3%
<b>Brasil</b>	<b>42,2%</b>	<b>60,7%</b>	<b>54,0%</b>	<b>71,2%</b>	<b>48,0%</b>	<b>58,5%</b>	<b>57,8%</b>	<b>66,6%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE (Brasil. Inep, 2022f).

\*As etapas/regiões que atingiram menos de 50% da meta foram destacadas na cor vermelha.

Observa-se, no quadro geral, que a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental (EF) foram as etapas que mais evoluíram no período, ao passo que os anos finais do EF e o ensino médio cresceram em ritmo inferior. Isso indica a dificuldade adicional enfrentada por essas etapas, que demandam profissionais especializados por disciplina.

Para agravar o quadro, permanece ainda o desafio de reduzir desigualdades para o atingimento da meta, seja por região geográfica, UF, localidade da escola (urbana ou rural), ou dependência administrativa (rede federal, estadual, municipal ou privada),

<sup>3</sup> A formação adequada refere-se ao percentual de docências no Grupo 1 do Indicador de Adequação de Formação Docente, calculado pela Deed/Inep, que concentra os “docentes com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam, ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído” (Brasil. Inep, 2022a, p. 324).

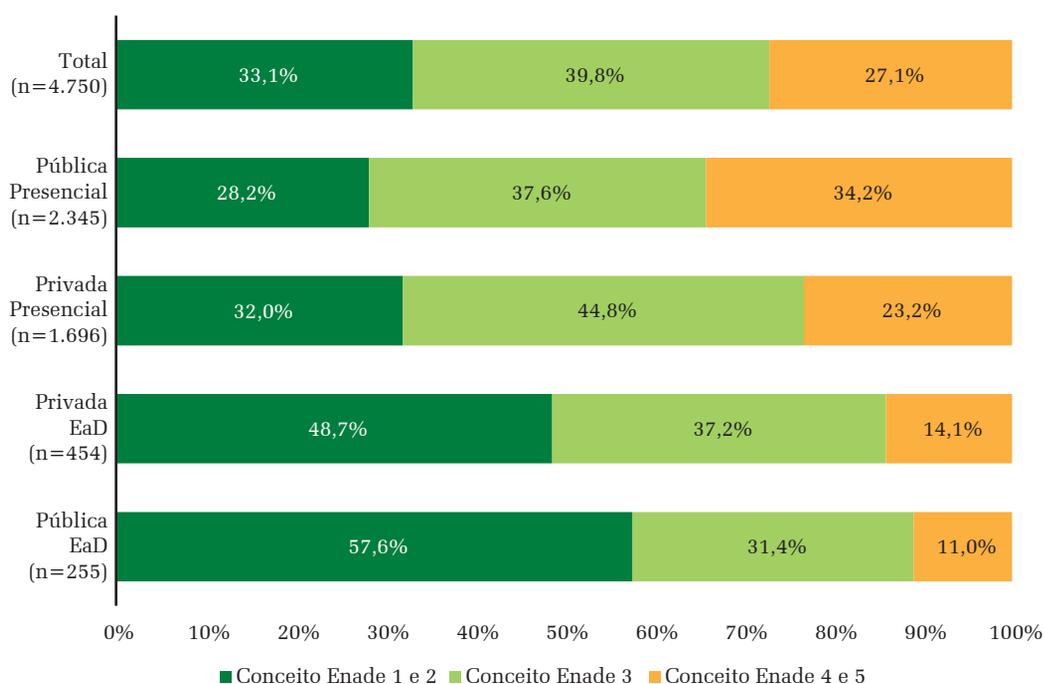
consideradas as etapas de ensino. Dentre os mais distantes da meta (menos de 50%), destacam-se os anos finais do EF nas regiões Norte (45,5%) e Nordeste (42,8%) e na zona rural (28,9%) (Brasil. Inep, 2022f).

Nesse sentido, recomendamos que a meta seja mantida com alterações na sua redação, de modo a retirar a menção à política de formação de professores (já instituída). A seguinte redação é sugerida: *Garantir que 100% dos professores e professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam*. Adicionalmente, recomendamos que, dentre as estratégias, sejam destacadas:

A necessidade de ações de formação profissional orientadas ao atendimento da meta: para isso, é fundamental que haja articulação entre as redes de ensino – responsáveis pela identificação dos profissionais e pelas respectivas demandas por formação adequada – e as instituições de educação superior que ofertam cursos de licenciatura nas diversas regiões do País. Esse mapeamento orientado a resultados é crucial para que a formação não se dê de maneira descolada das necessidades existentes nas redes de ensino.

A importância da qualidade dos cursos de licenciatura ofertados: considerando que, em 2021, 61% das matrículas dos cursos de licenciatura foram na modalidade EaD (84,3%, se considerados apenas os cursos de licenciatura da rede privada), e que o número de ingressantes nos cursos presenciais está em queda, é fundamental que as ações orientadas à formação de professores tenham como condicionalidade a obtenção de resultados satisfatórios na avaliação de qualidade conduzida no âmbito do Sinaes. O Gráfico 1 exibe os resultados obtidos pelos cursos de licenciatura no Conceito Enade 2021.

Tendo em vista o caráter estratégico da área para o País e os resultados da avaliação dos cursos de licenciatura no Enade 2021, recomendamos ainda que quaisquer políticas ou programas governamentais de fomento à formação de professores da rede de educação básica sejam orientados prioritariamente a cursos presenciais, com resultados nos estratos superiores no Conceito Enade (4 e 5) e, complementarmente, em cursos com resultados iguais a 3 no indicador e/ou ofertados na modalidade EaD. Naturalmente, tal proposta pressupõe, mais uma vez, a articulação com os gestores das redes de ensino, responsáveis por um planejamento que garanta a exequibilidade da formação presencial para os seus profissionais.



**GRÁFICO 1**

**DISTRIBUIÇÃO DOS CURSOS DE LICENCIATURA POR FAIXAS DO CONCEITO ENADE, SEGUNDO A CATEGORIA ADMINISTRATIVA DA IES E A MODALIDADE DE ENSINO - BRASIL - 2021**

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Enade (Brasil. Inep, 2022c).

**4.1.2 DEMANDAS REPRIMIDAS NO SISTEMA**

Diferentemente do caso da demanda por cursos de licenciatura, que possui uma oferta abundante, e do próprio sistema de educação superior como um todo, que dispõe de um saldo de mais de 7,5 milhões de vagas, alguns cursos ainda carecem de oferta de vagas no País. Como esse não é um tema abordado no PNE 2014, fizemos este levantamento com base nos dados do Censo da Educação Superior 2021, com o objetivo de diagnosticar quais cursos mantêm o maior número de candidatos inscritos a vagas novas, sem que haja vagas novas correspondentes, combinado a altas taxas de concorrência. Os resultados são exibidos na Tabela 4.

TABELA 4

**CURSOS COM MAIOR DEMANDA E CONCORRÊNCIA POR VAGAS NOVAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO – BRASIL – 2021**

Curso (CO_CINE)	Vagas ofertadas	Candidatos	Candidato/vaga	Candidatos sem vaga
Medicina	45.182	966.239	21,4	921.057
Ciências militares	1.697	50.756	29,9	49.059
Engenharia aeroespacial	184	9.746	53,0	9.562
ABI* Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)	120	3.573	29,8	3.453

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Censo da Educação Superior 2021 (Brasil. Inep, [2022b]).

\*ABI: Área Básica de Ingresso

Os quatro cursos apresentados na lista são aqueles que, em 2021, obtiveram número de candidatos inscritos em seus processos seletivos para vagas novas superior a 1.000 e relação candidato/vaga (popularmente conhecida como concorrência) superior a 20. Sabemos que o número de candidatos inscritos contabiliza alguma repetição de registros, já que o dado é declarado no Censo de maneira consolidada pelas instituições, por isso optamos por uma taxa de concorrência superior a 20.

Embora os cursos encontrados apresentem características próprias e maior aprofundamento seja necessário para compreender esse fenômeno, no caso da Medicina, chama a atenção o total de quase um milhão de pessoas que procuram vagas no curso e não encontram. Sabemos que a carreira de Medicina é tradicionalmente elitizada e disputada no Brasil. Considerada uma carreira de prestígio entre os jovens que sonham ingressar na educação superior, a formação em Medicina vem atrelada ao desejo de obter boas oportunidades de colocação no mercado de trabalho, reconhecimento social e boa remuneração (Carvalhoes; Ribeiro, 2019).

Não à toa, a oferta de cursos na área vem crescendo de tal modo que, em 2021, o curso de Medicina ocupou a nona posição em número de matrículas (224.192). Apesar do crescimento, no entanto, a oferta está longe de suprir a demanda e sua ampliação enfrenta resistências. A discussão sobre a oferta de cursos de Medicina tem sido marcada por disputas entre diversos setores, de modo que, desde 2018, o MEC determinou a suspensão, por cinco anos, do protocolo de pedidos de aumento de vagas e de novos editais de chamamento público para autorização de cursos de graduação em Medicina (Brasil. MEC, 2018). Entre tentativas frustradas de revogação do dispositivo em 2022<sup>4</sup>, a proibição segue vigente até abril de 2023, prazo que o novo governo tem para definir como abordará o assunto.

<sup>4</sup> A Portaria nº 343, de 12/5/2022, tentou alterar a Portaria MEC nº 523, de 1/6/2018, flexibilizando o pedido de aumento de vagas dos cursos de Medicina, mas sob pressões, foi revogada na semana seguinte, pela Portaria nº 371, de 20/5/2022. Em 31/12/2022, último dia da administração do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, mais uma portaria foi publicada pelo MEC, Portaria MEC nº 1.061, de 31/12/2022, desta vez, revogando definitivamente a suspensão de abertura de novos cursos e estabelecendo regras para todos os atos regulatórios referentes aos cursos de medicina. Apenas dois dias depois, sob a administração do atual presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, o dispositivo foi revogado pela Portaria nº 1, de 2/1/2023.

Uma saída para a demanda reprimida tem sido a busca por cursos fora do Brasil, o que tem levado cada vez mais jovens brasileiros a cursar Medicina em outros países latino-americanos, como Bolívia, Cuba, Paraguai e Argentina<sup>5</sup>. A mobilidade internacional, no entanto, implica a posterior necessidade de revalidação do diploma para o exercício profissional no Brasil, o que exige dos profissionais formados a participação no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida). Aplicado desde 2011, o exame contou com 677 inscritos em seu primeiro ano, alcançando a marca de 15.582 inscritos em 2022, quando sua aplicação passou ser realizada duas vezes por ano. Na primeira edição de 2022, dos 5.682 inscritos, apenas 491 foram aprovados (8,6%), enquanto dos 2.102 inscritos na segunda etapa, 1.478 (70,3%) obtiveram sucesso e puderam encaminhar suas notas para a continuidade do processo junto às instituições revalidadoras (Brasil. Inep, 2022f).

Todo esse contexto demonstra a necessidade de enfrentamento da questão da oferta de cursos de Medicina no Brasil, buscando garantir o atendimento aos jovens brasileiros e brasileiras que enxergam, na formação médica, a possibilidade de realização pessoal e/ou profissional. Assim, mediante o reconhecimento da importância de se manter níveis adequados de oferta em relação à demanda existente por cursos, sejam eles quais forem, propomos que o novo PNE norteie a questão de modo mais amplo, por meio de uma meta que busque o equilíbrio entre a oferta e a demanda, conforme sugestão a seguir: *Equilibrar, gradualmente, a relação candidato/vaga por curso, de modo a manter vagas suficientes para atender à demanda por cursos nas diferentes regiões do País e evitar que a ociosidade das vagas novas alcance níveis maiores que 50%.*

A busca pelo equilíbrio entre a oferta e a demanda deve ser orientada ao atendimento das demandas existentes, sejam elas decorrentes dos incentivos dados às áreas de interesse estratégico para o País ou de projetos pessoais. Além disso, tem como objetivo reduzir as taxas excessivas de ociosidade do sistema.

#### 4.2 EFICIÊNCIA DO SISTEMA

Outro tema bastante abordado pelos entrevistados foi a questão da falta de eficiência do sistema, entendida como um problema que envolve a incapacidade deste de garantir que todo o ciclo previsto para a trajetória dos estudantes se cumpra (demanda existente > vaga ofertada > matrícula > conclusão), ou, como apontado por um dos entrevistados, a capacidade do sistema de “produzir um concluinte”. Para dar conta desse tema, faremos a discussão, abordando a conclusão, com base em três questões relacionadas: a redução da evasão, a expansão das matrículas e o aumento

<sup>5</sup> Países de origem dos diplomas que, tradicionalmente, figuram entre os que possuem maior número de inscritos no Revalida.

da escolaridade. Ao final da seção, fazemos uma reflexão adicional sobre o problema da ancoragem da meta de expansão pública no segmento privado.

#### 4.2.1 A REDUÇÃO DA EVASÃO

Uma das formas de se induzir o aumento de eficiência do sistema no novo PNE seria propondo meta de redução da evasão do sistema. O desequilíbrio (*mismatch*) entre a oferta de cursos por área de conhecimento e as aspirações dos ingressantes, evidenciado na seção anterior, revela a ineficiência do sistema no princípio da trajetória dos estudantes. Esse desajuste é uma das possíveis causas das elevadas taxas de evasão observadas. De acordo com os indicadores de fluxo dos estudantes na educação superior (Brasil. Inep, 2022f), a taxa média de conclusão dos cursos de graduação é de 45%, no segmento público, e de apenas 38,6%, no segmento privado, considerando a coorte de ingressantes no ano de 2012 e um período de dez anos de acompanhamento, até 2021.

Essas taxas de conclusão representam apenas metade dos níveis almejados pelas Estratégias 12.3 e 13.8 do PNE vigente, de 90% para as universidades públicas e de 75% para as IES privadas (Brasil, 2014). Essa distância coloca em questão a viabilidade dos alvos estabelecidos, tendo em vista que nem mesmo os cursos de Medicina do segmento público, com as mais elevadas taxas médias de conclusão em todo o sistema (85,9%), foram capazes de alcançá-los.

No extremo oposto da distribuição das taxas de conclusão no segmento público, encontram-se os cursos de formação de professores em Física (18,4%), Química (26,3%) e Matemática (27,1%), justamente as áreas cuja expansão da oferta foi priorizada pela Estratégia 12.4 do atual PNE<sup>6</sup>. Nota-se, portanto, que o problema da escassez de profissionais nessas áreas parece estar mais relacionado aos obstáculos à permanência e conclusão dos licenciandos, bem como à sua posterior inserção no mercado de trabalho, do que à falta de oferta de vagas. Nesse sentido, o esforço público de investimento para a formação de professores poderia ser mais bem empregado em políticas de assistência estudantil e de melhoria da atratividade da carreira docente.

Ressalta-se que as elevadas taxas de desistência dos cursos de graduação brasileiros não são propriamente uma novidade, já tendo sido indicadas por estudos de caso, ao menos desde a década de 1970 (Rosa, 1977; Brasil. MEC, 1996). A novidade é que apenas recentemente elas puderam ser conhecidas de modo sistemático, periódico e para todo o ensino superior brasileiro, em decorrência do projeto de construção de indicadores longitudinais de fluxo dos estudantes na educação superior, conduzido pelo Inep (Brasil. Inep, 2018).

<sup>6</sup> “12.4) fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas”.

Porém, um indicador que mede a evasão dos estudantes no nível do curso não é adequado para avaliar a evasão do sistema, tendo em vista que a desistência do curso de ingresso não significa a saída definitiva do estudante da educação superior. Um estudo recente (Marques, 2020) revela que mais de 50% dos desistentes dos cursos de graduação brasileiros, entre os anos de 2010 e 2013, voltaram a se matricular em outros cursos de graduação até o ano de 2017, fenômeno também observado nos Estados Unidos (Hanson, 2022).

Embora ainda sejam necessários estudos mais aprofundados para compreender quanto da desistência dos cursos pode ser reduzida, há evidências de que os beneficiários de políticas de bolsas e financiamento estudantil evadem menos do que os demais estudantes (Caseiro, 2018; Brasil. Inep, 2022a). Além do estímulo, com responsabilidade, às políticas de financiamento estudantil em áreas estratégicas, outras ações podem ser adotadas no sentido de aumentar a permanência dos estudantes, como programas de iniciação científica, orientação e suporte acadêmico. Estudos mostram que a combinação dessas estratégias com o financiamento estudantil aumentou de maneira substantiva as taxas de conclusão de cursos em faculdades norte-americanas (Page *et al.* 2019; Miller *et al.* 2020).

Estratégias de suporte acadêmico e mentoria também podem ter como efeito colateral que estudantes busquem trocar de cursos, almejando instituições de maior prestígio (Dynarski; Oster, 2016). Ainda no contexto norte-americano, os estudantes que se matriculam em uma segunda graduação possuem maior probabilidade de concluir seus cursos em relação aos estudantes que ingressam pela primeira vez na educação superior (Hanson, 2022). Embora não tenhamos pesquisa semelhante para o contexto brasileiro, as estatísticas populacionais da Pnad/IBGE revelam que menos de 15% da população com mais de 25 anos que não frequenta a escola possui nível superior incompleto. Isso indica que a evasão do sistema é substancialmente menor em relação às taxas de evasão dos cursos (média de 59% para a coorte de 2012).

Entendemos que, da perspectiva sistêmica adotada pelo PNE, a mobilidade dos estudantes entre os cursos, quando realizada como busca de maior realização acadêmica e profissional, não deve ser compreendida negativamente *a priori*. No entanto, conforme reforçado pelos dados do CES, pelas pesquisas acadêmicas e pelos entrevistados, as políticas de financiamento, suporte acadêmico e apoio estudantil são estratégias fundamentais para que os estudantes, em especial os de origem mais desfavorecida, possam concluir os cursos que desejam.

Pelo exposto, considerando as dificuldades para se medir a evasão do sistema e as características próprias das mudanças de curso e correções de trajetória adotadas pelos estudantes da educação superior, entendemos que a melhor forma de avaliar sua eficiência é pelo monitoramento do total de concluintes. A eficiência do sistema tampouco é captada pelas taxas de matrículas, foco da meta do PNE 2014 para a expansão do ensino de graduação.

#### 4.2.2 A EXPANSÃO DAS MATRÍCULAS

A Meta 12 do PNE 2014 propôs três objetivos quantificáveis, todos relacionados ao aumento de matrículas. Os dois primeiros são referentes ao aumento das taxas brutas e líquidas de matrículas, dois indicadores bem consolidados e amplamente utilizados pela literatura. O terceiro diz respeito à expansão das matrículas no segmento público, que será discutido mais adiante.

A despeito da relevância histórica e internacional dos indicadores de cobertura populacional baseados nas matrículas, compreendemos que a expansão das matrículas são um meio para a elevação da escolaridade da população, que só será levada a cabo de maneira satisfatória com o aumento das taxas de conclusão no ensino superior. Uma das principais limitações das matrículas foi evidenciada na discussão sobre a evasão dos cursos, pois os alunos que estão matriculados não necessariamente concluirão a graduação.

A comparação internacional ajuda a compreender esse aspecto. Os dois países da OCDE com as taxas brutas de matrículas (TBM) mais elevadas eram, em 2020, a Grécia e a Turquia, com percentuais do indicador acima de 100%, em virtude da grande proporção de estudantes acima da faixa etária de referência (18 a 22 anos para a OCDE). Entretanto, quando é analisada a escolarização de nível superior da população de 25 a 34 anos, ambos os países se encontram abaixo da média dos demais membros da organização (OECE, 2022).

A TBM procura medir a capacidade da oferta do sistema educacional em absorver a demanda social, medida pela quantidade de pessoas na idade considerada adequada para um determinado nível de ensino. No caso do PNE, essa idade foi estabelecida como a faixa etária de 18 a 24 anos. No entanto, de acordo com os dados do CES, apenas 45,5% dos estudantes brasileiros estavam nessa faixa etária em 2021 e a idade média para conclusão dos cursos de graduação no Brasil era de 29 anos. Além disso, a capacidade de absorção do nosso sistema de ensino superior está além do número de matrículas, como fica evidente pelo grande número de vagas ociosas.

Se a proposta da taxa bruta é medir a capacidade de oferta, a ideia por trás da taxa líquida de matrículas é medir o acesso da população de 18 a 24 anos. Entretanto, compreendemos que o acesso só é efetivado de maneira plena se os estudantes apresentam, de fato, condições para concluir o ensino superior. Dessa forma, se a população de 18 a 24 anos que está matriculada nos cursos de graduação obtiver sucesso em sua trajetória, isso será captado pelo aumento no percentual da população de 25 a 34 anos que possui ensino superior completo.

Os indicadores de matrículas possuem ainda duas limitações adicionais por desconsiderarem outros aspectos relacionados à eficiência do sistema, além da evasão. Por um lado, o número de matrículas é reduzido pela conclusão do curso, de modo que se torna necessário calcular “taxas líquidas ajustadas”. Por outro, ele é inflado pela

retenção dos estudantes para além do prazo necessário para conclusão dos cursos. De acordo com os indicadores de fluxo na educação superior, 2,7% dos ingressantes de 2012 nas instituições públicas ainda continuavam vinculados a seus cursos dez anos após o ingresso, em 2021 (seja como matriculados ou como trancados). Esse percentual era de 0,7% para o segmento privado. Além disso, quanto maior for o prazo médio de conclusão de um curso, maior será o número de matrículas que ele reterá – mantidos os demais fatores constantes<sup>7</sup>. Assim, pelas suas características, consideramos que as metas de matrículas também não são as mais adequadas para se induzir a eficiência do sistema.

#### 4.2.3 O AUMENTO DA ESCOLARIDADE

Outra forma de se monitorar a eficiência do sistema é observar o aumento de escolaridade geral da população. A Meta 8 do PNE 2014 apresenta essa dimensão, propondo a elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos para 12 anos, buscando a redução das desigualdades entre as áreas rural e urbana, socioeconômicas e raciais. A Tabela 5 resume os resultados obtidos para cada um dos indicadores monitorados.

**TABELA 5**  
**ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS – BRASIL – 2013/2021**

Etapas/ Regiões*	Brasil		Rural		25% + pobres		Escolaridade Negros/Não negros	
	2013	2021	2013	2021	2016	2019	2013	2021
Norte	10	11,2	8,0	10,0	8,8	9,3	88,8%	93,5%
Nordeste	9,9	11,2	8,4	10,2	8,8	9,4	90,0%	95,1%
Sudeste	11,4	12,2	9,4	10,8	10,3	10,6	88,7%	91,5%
Sul	11,3	12,0	10,1	11,3	9,7	10,2	87,3%	89,6%
Centro-Oeste	11,1	12,0	9,4	10,7	9,8	10,4	90,0%	92,5%
<b>Brasil</b>	<b>10,8</b>	<b>11,7</b>	<b>8,8</b>	<b>10,4</b>	<b>9,4</b>	<b>9,9</b>	<b>86,8%</b>	<b>91,2%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE (Brasil. Inep, 2022f).

<sup>7</sup> No caso, o número de ingressantes e a taxa de evasão.

Observa-se que o Brasil praticamente alcançou a meta nacional em todas as regiões, embora ainda haja desafios, principalmente na área rural e entre os 25% mais pobres da população na faixa etária do indicador.

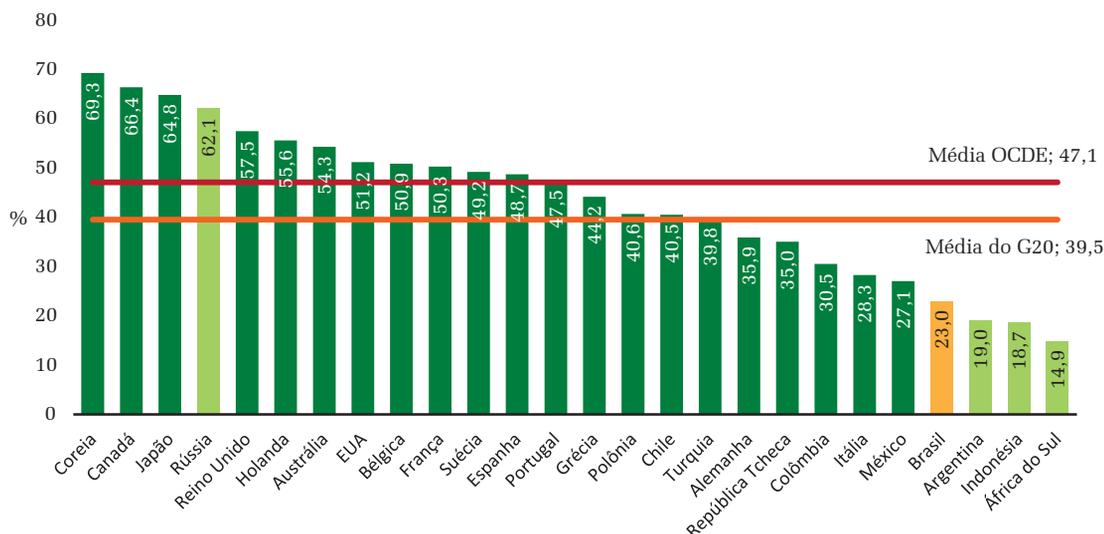
A Meta 8 não estabelece o nível de escolaridade perseguido e, por se tratar de uma média, pode ser alavancada pelo aumento da formação em nível superior. Ao se referir a 12 anos, no entanto, contempla uma trajetória regular até o ensino médio. A questão que se coloca aqui é se a sua expansão para incluir explicitamente o nível superior (em torno de quatro anos a mais de estudo) seria uma boa opção para induzir a eficiência do sistema.

Embora uma parte dos entrevistados tenha apontado nessa direção, houve também argumentos no sentido de que qualquer projeto de estímulo ao aumento da escolaridade da população deve ser pensado em consonância com o projeto estratégico do desenvolvimento social e econômico do País. Tal discussão é ampla e recai mais uma vez sobre a necessidade de um “projeto de nação” que ainda inexistente de forma clara no Brasil.

Entendemos que as políticas de educação superior brasileiras já apontam para a expansão do acesso a essa etapa do ensino há quase três décadas, especialmente, porque no Brasil o aumento da escolaridade está associado a um forte aumento de renda. O País figura entre os membros da OCDE que apresentam maior desigualdade de rendimento entre trabalhadores de 25 a 64 anos, com ensino superior e com ensino médio. Enquanto a razão média entre os países da OCDE é de 1,4, no Brasil, essa razão chega a 2,4, para trabalhadores com educação superior, e 4,5, com pós-graduação (Brasil. Inep, 2022a). Nesse contexto, não perseguir a educação superior no Brasil torna-se, na maioria dos casos, uma barreira à elevação da renda. Por isso, aumentar a Meta 8 para 16 anos, por exemplo, seria uma opção para o novo PNE, mas, por se tratar de uma média, ela ainda mascararia o nível real de conclusão alcançado pelos estudantes que ingressam na educação superior.

Diante do exposto e em virtude das características dos indicadores de evasão, matrículas e aumento da média de escolaridade, propomos utilizar como indicador de eficiência do sistema o percentual de pessoas efetivamente diplomadas nos cursos de graduação. Para isso, a nossa proposta é a utilização de um indicador que já é calculado no Brasil para fins de composição das estatísticas internacionais: o percentual da população de 25 a 34 anos com educação superior.

O Gráfico 2 mostra dados de 2021 para o indicador, evidenciando que o Brasil, com apenas 23% da população de 25 a 34 anos com educação superior, se encontra atrás de todos os países e da média da OCDE, que foi de 47,1%.



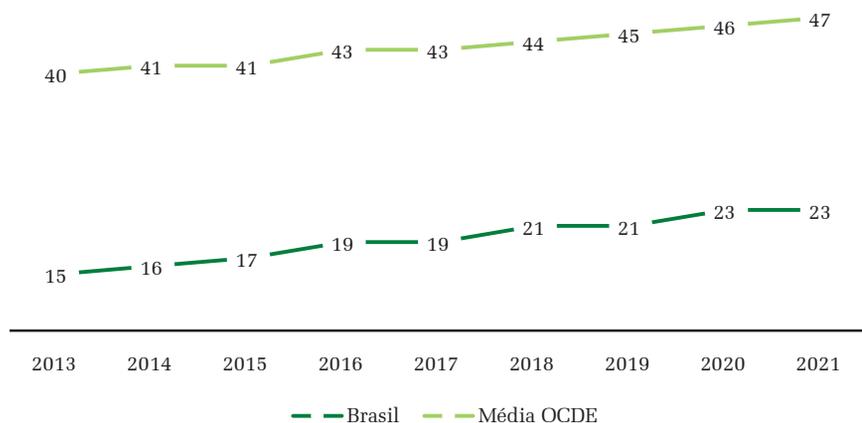
**GRÁFICO 2**

**PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 25 A 34 ANOS COM EDUCAÇÃO SUPERIOR – 2021\***

Fonte: Elaboração própria, com base em dados extraídos da OECD.Stat (OECD, 2023).

\*As barras verde-escuras representam os países-membros da OCDE.

A comparação com países da OCDE (verde-escuro) não é necessariamente a melhor ou mais justa para o Brasil, por isso acrescentamos no gráfico outros países que não fazem parte da organização internacional, como Rússia (62%) e Argentina (19%). Mesmo quando comparado com a média dos G20 (39%) ou da OCDE em 2013 (40,2%), o resultado do Brasil (23%) mostra que ainda há muito a melhorar no indicador. A questão é quanto. Para a definição de um alvo a ser alcançado, uma possibilidade é fazer a estimativa com base no ritmo de crescimento do próprio País, induzindo a sua aceleração. O Gráfico 3 mostra o ritmo de crescimento do Brasil em relação à média da OCDE.



**GRÁFICO 3**

**PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 25 A 34 ANOS COM EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL E MÉDIA OCDE – 2013-2021**

Fonte: Elaboração própria, com base em dados extraídos da OECD.Stat (OECD, 2023).

Observa-se que ambos crescem em ritmo similar, por isso, para que o Brasil melhore a sua posição no indicador, é preciso que ele faça um esforço adicional. Como o indicador cresce em torno de meio a um ponto percentual (p.p.) por ano, projetando-se um crescimento de dois p.p. a partir de 2024 (partindo de 24%), a projeção é que o indicador chegue a 42% ao final do decênio. Diante do exposto, recomendamos a seguinte meta: *Elevar, gradualmente, o percentual da população de 25 a 34 anos com graduação completa, de modo a alcançar, pelo menos, 42%, até o final da vigência do Plano.*

O indicador proposto visa medir o quanto da população brasileira teve o acesso à educação superior realmente efetivado, do começo ao fim, ajudando a evidenciar a eficiência do sistema em formar profissionais, além de ser fácil de ser compreendido pela sociedade. Em relação à meta, em termos comparativos, ela se aproxima dos atuais percentuais do Chile (41%) e ainda é inferior aos percentuais de Portugal (47%) e Espanha (49%). Naturalmente, ela pode ser mais discreta ou mais ousada, dependendo, como destacado pelos entrevistados, da estratégia de escolarização que o País almeja.

Adotar 42% como meta para a educação superior significa pensar em que níveis educacionais e com que qualidade de vida esperamos encontrar os demais 58% da nossa população de 25 a 34 anos no próximo decênio. As repostas podem ser encontradas nas metas do novo PNE referentes à educação profissional. Estratégias de valorização das carreiras decorrentes da educação profissional de nível médio, que efetivamente reduzam desigualdades de rendimento em relação à formação de nível superior, podem ser exploradas.

#### 4.2.4 O PROBLEMA DA ANCORAGEM DA META DE EXPANSÃO PÚBLICA NA EXPANSÃO TOTAL DO SISTEMA

Os dois PNEs promulgados dedicaram metas específicas para o segmento público da educação superior. O foco do primeiro PNE foi o aumento de vagas, estabelecendo que pelo menos 40% das vagas deveriam ser ofertadas pelas IES públicas. O foco do segundo PNE foi deslocado para o aumento das matrículas, indicando, de modo semelhante ao primeiro, que o segmento público deveria ser responsável por, no mínimo, 40% das novas matrículas. Mantendo a coerência em relação ao argumento apresentado na subseção anterior, propomos que o foco do terceiro PNE para o segmento público esteja no aumento do número de concluintes.

Em virtude da reconhecida relevância do segmento público de educação superior para a formação de profissionais de qualidade, para a produção cultural e de ciência e tecnologia do País, compreendemos que continua sendo essencial fortalecê-lo. E, como esse fortalecimento depende do Estado, ele precisa novamente receber destaque no próximo PNE. Entretanto, antes de estabelecer as novas metas para o crescimento do segmento público, é necessário fazer uma avaliação das metas dos dois últimos PNEs.

Em ambos os Planos, o quantitativo de vagas e matrículas correspondente ao atingimento da meta de expansão do segmento público não pode ser estimado no início de sua implementação, modificando-se de forma dinâmica ao longo dos anos, em função da expansão total do sistema. Uma vez que há dois grandes segmentos no sistema, um público e o outro privado, ancorar a meta de expansão do segmento público na expansão total do sistema implica que essa meta está atrelada à expansão do segmento privado. Em termos numéricos, determinar que a expansão do segmento público deve ser igual a pelo menos 40% da expansão total é equivalente a estabelecer que a expansão pública deve ser igual a pelo menos dois terços da expansão privada<sup>8</sup>.

A despeito do grande aumento das matrículas públicas alcançado nos dois últimos decênios, o segmento não foi capaz de competir com o setor privado, ao menos quando a régua é o ritmo de expansão. Enquanto as matrículas públicas cresceram 120% entre 2001 e 2021 (de 944 mil para 2,08 milhões), as privadas expandiram 279% (de 1,82 milhões para 6,9 milhões). Ainda que o ritmo de crescimento das IES privadas possa eventualmente se arrefecer – seja por fatores macroeconômicos, pela maior regulação dos cursos EaD, ou pela redução dos subsídios públicos –, a pergunta que fazemos é se o crescimento do segmento público deve ter como parâmetro a expansão do segmento privado.

As IES públicas e privadas possuem lógicas organizacionais diversas, respondendo a pressões distintas do mercado, do Estado e do campo acadêmico/científico (Tagliari, 2023). Na crise recente, após 2015, as IES privadas apresentaram temporariamente uma estagnação em seu crescimento, devido à piora na renda da população. Reinventaram-se a partir de 2018, com o afrouxamento da regulação da EaD, passando a crescer por meio da substituição dos cursos presenciais pelos cursos a distância (Azevedo; Caseiro, 2021). As IES públicas possuem maior estabilidade e menor flexibilidade em relação às condições econômicas e às pressões de mercado e, portanto, sua expansão não deve estar ancorada na expansão do segmento privado.

Cabe ressaltar que o foco no aumento dos concluintes não implica negligenciar a necessidade de expansão de vagas, de ingressantes e de matrículas em regiões mais carentes ou em áreas estratégicas, conforme mencionado anteriormente. A expansão dos concluintes pode se dar tanto pelo redimensionamento da oferta quanto pela maior eficiência na utilização dos recursos, da infraestrutura e dos processos seletivos no segmento público, como, aliás, já foi preconizado por diversas estratégias do PNE 2014<sup>9</sup>. A mudança de foco das matrículas para os concluintes encontra, portanto, consonância nas estratégias do PNE vigente, ao apresentar maior equilíbrio entre as ações de expansão da rede e de aumento de sua eficiência. O Gráfico 4 mostra a evolução do número de concluintes nas IES públicas.

$$^8 \frac{\text{expansão pública}}{\text{expansão total}} \geq 40\% (1) \therefore \frac{\text{expansão pública}}{\text{expansão pública} + \text{expansão privada}} \geq 0,4 (2) \therefore$$

$$0,6 * \text{expansão pública} \geq 0,4 * \text{expansão privada} (3) \therefore \text{expansão pública} \geq \frac{2}{3} \text{expansão privada} (4)$$

<sup>9</sup> As Estratégias 12.1, 12.3 e 12.17 enfatizam a maior eficiência das IES públicas, enquanto as Estratégias 12.2, 12.4, 12.14 e 12.18 enfatizam a expansão em localidades mais carentes e áreas estratégicas.

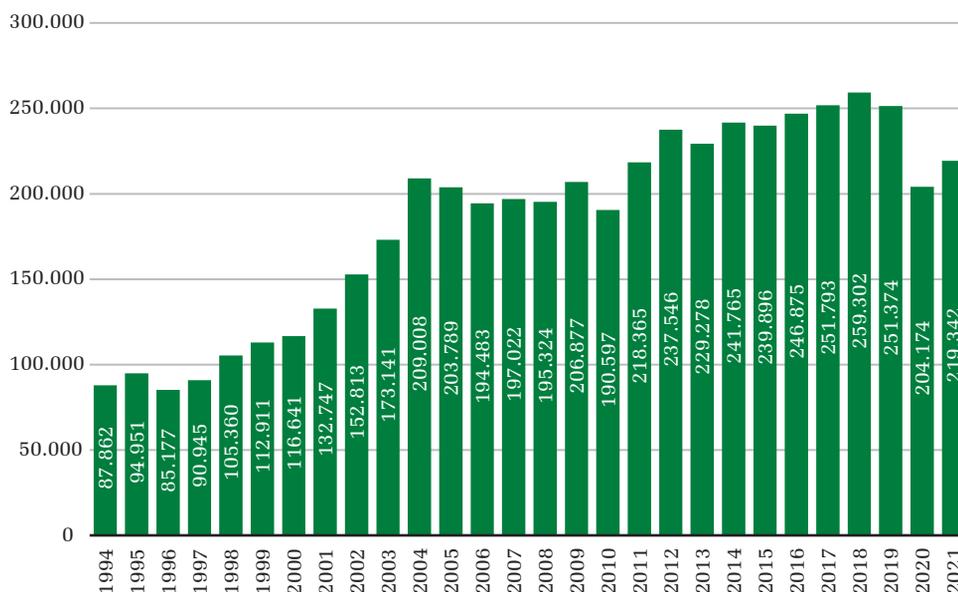


GRÁFICO 4

**NÚMERO DE CONCLUINTE EM CURSOS DE GRADUAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS  
– 1994-2021**

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Censo da Educação Superior 2021 (Brasil. Inep, [2022b]).

Nota-se que houve um período de grande crescimento entre os anos de 1996 e 2004 (mais de 140%). Nos anos subsequentes, apesar da grande expansão das matrículas no segmento público, o número de concluintes permaneceu estagnado, só voltando a crescer – embora de maneira mais tímida do que no período anterior – entre os anos de 2010 e 2018 (36%). Após 2018, o número de concluintes no segmento público voltou a cair, sendo que quantitativos dos anos de 2020 e 2021 foram impactados pela pandemia e em razão da consequente suspensão das aulas e do desajuste dos calendários acadêmicos.

Esperamos que, até o ano de 2024, quando um novo PNE será promulgado, o segmento público possa retomar ao menos o patamar de concluintes do ano de 2018. Partindo desse patamar, em quanto seria razoável aumentar o número de concluintes do segmento público no próximo decênio? É um fato bem conhecido que é mais fácil alcançar elevadas taxas percentuais de crescimento em um sistema de tamanho mais reduzido. Embora talvez não seja razoável esperar que a taxa de crescimento do número de concluintes no segmento público atinja patamares semelhantes aos do período entre 1996 e 2004, é importante obter uma taxa de crescimento superior à observada após 2010. Desse modo, consideramos plausível estabelecer como meta o crescimento de 40% no segmento público entre 2024 e 2034: *Ampliar em 40% o número de concluintes nos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior entre 2024 e 2034.*

Caso o segmento público retome o patamar de cerca de 260 mil diplomados, observado em 2018, até o ano de 2024, um crescimento de 40% sobre esse quantitativo implicaria atingir 364 mil concluintes em 2034. Em termos absolutos, esse aumento seria superior a 100 mil concluintes, semelhante em magnitude ao observado no período entre 1998 e 2004.

### 4.3 AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA QUALIDADE

A política nacional de avaliação da educação superior, o Sinaes, completa 20 anos em 2024. Ela tem sido responsável por estabelecer a forma e os instrumentos de avaliação da qualidade dos cursos e das instituições ao longo dessas quase duas décadas, além de oferecer subsídios para a regulação do sistema. O Sinaes, como qualquer política, tem apresentado sinais de esgotamento, demandando aperfeiçoamentos em sua forma de operação.

Acreditamos, no entanto, que o PNE não é o melhor espaço para definir como o Sinaes deve operar, tendo em vista que a sua implementação possui dinâmica própria, afetando o cotidiano dos cursos e das instituições quase que diariamente. Os critérios de qualidade da infraestrutura, por exemplo, ou a forma de organização curricular são temas que evoluem constantemente, o que exige debate, deliberação e atualização permanente, além de respeito a legislações vigentes em cada tempo.

Nesse sentido, receosos de estabelecer metas muito específicas referentes à avaliação e sua interação com a regulação, sob pena de engessar entendimentos, faremos algumas recomendações em torno de dois temas presentes no PNE 2014 e que requerem atenção: a questão da titulação docente e o Enade. Ao final, apresentamos algumas recomendações de cunho mais geral, referentes ao tema da avaliação e regulação da qualidade das instituições e dos cursos.

#### 4.3.1 A TITULAÇÃO DOCENTE

A aparente importância dada à titulação docente no PNE 2014, por meio da Meta 13, e que resultou no seu monitoramento quase como sinônimo de qualidade da educação superior, na verdade, teve pouco efeito do ponto de vista prático. Como já amplamente reportado nos relatórios de monitoramento do PNE, a meta de 75% de mestres em efetivo exercício foi alcançada já em 2015, ao passo que a meta de 35% de doutores nasceu cumprida desde o primeiro ano do PNE. O número de mestres e doutores, no entanto, seguiu crescendo, durante todo o período, à revelia do previsto no Plano, de modo que a meta foi superada em todas as regiões do País (Tabela 6).

TABELA 6

PERCENTUAL DE DOCENTES MESTRES E DOUTORES COM VÍNCULO ATIVO NA  
EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL – 2013/2020

Titulação/Região	Mestre e/ou doutores		Doutores	
	2013	2020	2013	2020
Norte	61,7%	79,8%	22,5%	42,4%
Nordeste	70,3%	83,4%	30,9%	47,2%
Sudeste	74,3%	85,0%	37,9%	50,6%
Sul	76,0%	86,4%	34,8%	51,4%
Centro-Oeste	66,4%	77,6%	29,7%	44,9%
Brasil	72,2%	83,8%	34,0%	48,9%

Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE (Brasil. Inep, 2022f).

Os envolvidos com educação superior sabem bem que a titulação docente é induzida por outros mecanismos que não o PNE. Nas universidades federais, pela sua própria natureza, que inclui atividades de pesquisa, a contratação de mestres e doutores é o padrão. Adicionalmente, a política regulatória estabelece critérios mínimos para o credenciamento de IES privadas, como centros universitários ou universidades, entre eles, que um terço do corpo docente possua titulação de mestrado ou doutorado (Brasil, 2017). Tal exigência não é feita para faculdades. Além disso, o cálculo de um dos principais indicadores de qualidade dos cursos, o Conceito Preliminar de Curso (CPC), utiliza o percentual de mestres e de doutores como componentes importantes, cujo peso somado totaliza 22,5% do indicador.

Os resultados do monitoramento para 2020 refletem esse cenário. As universidades federais alcançaram 90,5% de mestres e doutores, os centros universitários, 78,6% e as faculdades, 70,4%, sendo a única organização acadêmica a não atingir a meta de 75% (Brasil. Inep, 2022f). O CPC é, sem dúvida, o principal indutor desse crescimento, pois seus resultados servem de referência às políticas regulatórias e de financiamento, determinando a própria “sobrevivência” das instituições.

Diante do exposto, se a meta já foi atendida nacionalmente, e a indução da titulação pode ser mantida pelo próprio Sinaes, não encontramos razão para a sua manutenção no novo PNE. Também não é razoável simplesmente elevar ainda mais os percentuais perseguidos, sem parâmetros racionais que justifiquem o seu aumento. Diferentemente de desigualdades encontradas em outras metas, que apontam para a necessidade de superação, as taxas mais baixas de mestres e doutores encontradas em faculdades e/ou instituições privadas podem refletir apenas as características próprias dessas instituições, das áreas do conhecimento em que atuam e de seus projetos pedagógicos. É fundamental, no entanto, que os indicadores referentes à titulação docente permaneçam sendo calculados e disponibilizados anualmente pelo Inep.

#### 4.3.2 O ENADE

Duas estratégias da Meta 13 do atual PNE apresentam submetas controversas no que se refere ao Enade, as quais envolvem ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas (13.2) e fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, estabelecendo metas de desempenho no exame, por área (13.8).

Tecnicamente, considerando a forma como o Enade é feito, as duas propostas são inexecutáveis. Há áreas de formação que possuem poucos cursos e formam turmas reduzidas de concluintes anualmente. A produção de uma prova do Enade, por outro lado, tem processos custosos e que demandam docentes especializados na área e capacitados para a produção de matrizes e itens de provas, de modo a garantir que não haja problemas de validade ou confiabilidade dos testes. Assim, produzir e aplicar um Enade para uma área pequena (com pouca dispersão regional e institucional de docentes) e com poucos concluintes, além de caro, é arriscado. Por isso, a definição das áreas avaliadas a cada ano pelo Enade tem sido feita, tradicionalmente, com base em critérios que combinam a quantidade de cursos enquadrados na área e a quantidade de concluintes. A proposta é levada pelo Inep à Conaes, a cada ano, e a aprovação é feita de forma colegiada.

Estabelecer uma meta arbitrária que desconsidera a segurança do processo de construção da prova e as práticas consensuadas e construídas coletivamente entre os especialistas não é razoável. Não sem motivo, ficou evidente nas entrevistas a defesa da permanência da utilização de critérios para seleção das áreas avaliadas.

Em relação à Estratégia 13.8, ela é inviável por alguns motivos. Primeiro, a ausência de uma matriz de referência permanente para cada área avaliada inviabiliza a comparação do desempenho dos alunos a cada edição, pois as provas podem apresentar habilidades, competências e objetos de conhecimento distintos. Além disso, os resultados do Enade são calculados por curso e padronizados estatisticamente numa escala de 1 a 5, com padrão orientado à norma, e não ao critério. Isso também implica resultados não comparáveis entre edições. Adicionalmente, há o fato de o exame ser aplicado obedecendo a um calendário trienal, de modo que cada área é avaliada a cada três anos. Dessa forma, não é possível determinar qual desempenho é considerado positivo no Enade e nem acompanhar historicamente os resultados, ou seja, determinar se os resultados obtidos em edições distintas são melhores ou piores.

Por fim, ainda em relação ao Enade, a Estratégia 13.6, que previa a substituição do Enade aplicado aos ingressantes pelos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), foi realizada em 2011, com a primeira revisão do cálculo do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), que permitiu dispensar os alunos ingressantes do Enade e utilizar o resultado do desempenho desses estudantes no Enem (Brasil, Inep, 2012). Em 2015, o cálculo do IDD referente ao ano de 2014 passou por novo aperfeiçoamento, passando a utilizar as notas do Enem dos próprios estudantes concluintes do Enade (Brasil, Inep, 2015). Com isso, a Estratégia 13.6 deve ser retirada do novo plano.

Por todo o exposto, entendemos que o tema da avaliação e regulação da educação superior deve ser abordado de maneira mais qualitativa no PNE, sem que sejam estabelecidos necessariamente indicadores quantitativos. Isso não significa desistir de uma meta, mas estabelecer uma proposta que tenha como foco a busca pelo aperfeiçoamento constante das políticas de avaliação, regulação e financiamento da educação superior. Nesse sentido, propomos uma revisão do texto da Estratégia 13.1, alçando-a ao *caput* da meta: *Aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, promovendo melhorias nas ações de avaliação, regulação, supervisão e financiamento da educação superior, com foco na garantia da qualidade das instituições de educação superior e na formação de cidadãos e profissionais qualificados para o mercado de trabalho*. Para materializar essa meta, recomendamos atenção aos seguintes pontos levantados pelos entrevistados.

O crescimento das matrículas nos cursos na modalidade EaD, especialmente, na área de formação de professores para a educação básica, considerada estratégica para o País, demanda o desenvolvimento de estudos sobre os métodos e instrumentos mais adequados de avaliação dos cursos a distância. O Sinaes precisa dar conta de avaliar esses cursos de maneira efetiva e a regulação precisa estabelecer com clareza quais são os critérios mínimos de qualidade para autorização e permanência dos cursos EaD no sistema. Essa expansão demanda, também, a revisão dos parâmetros considerados adequados para a relação aluno-docente, considerando a atuação dos tutores docentes. Para que essa nova realidade seja estudada e mais bem compreendida, é necessário que a coleta desses profissionais seja incorporada no Censo da Educação Superior.

Em relação ao Enade, é preciso que o exame seja comparável entre as edições, e que os indicadores dele decorrentes sejam padronizados a critério, permitindo o acompanhamento histórico dos seus resultados. Além disso, a avaliação deve manter uma cesta, contendo um conjunto amplo e diversificado de indicadores, que permita capturar os diferentes perfis institucionais e suas especificidades. Essa cesta deve combinar indicadores de insumo, de processo e de resultados.

Os resultados da avaliação a serem utilizados como insumos para outras políticas públicas, especialmente, as regulatórias e de financiamento, devem ser planejados de maneira cooperativa entre as áreas envolvidas, de modo a garantir o uso adequado da avaliação aos fins propostos.

#### 4.4 A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Toda a discussão sobre as diversas dimensões da qualidade presentes na educação superior só faz sentido se contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil e para o aumento de renda e qualidade de vida de sua população, com o objetivo de superar as desigualdades existentes no País.

Esse entendimento está pactuado de diferentes formas nos PNEs 2001 e 2014, e nas falas de todos os entrevistados. A definição de quais desigualdades precisam ser superadas está presente em diversas metas e diretrizes do PNE 2014, especialmente naquelas voltadas à educação básica.

Nesse sentido, propomos que o novo PNE aborde o desafio da superação das desigualdades de maneira ampla e transversal, passando por todas as etapas, os níveis e as modalidades da educação, assim entendida como uma trajetória única, contínua e integrada, que constitui o aprendizado ao longo da vida de cada sujeito. A revisão dos documentos e das entrevistas resultou na identificação de cinco categorias de desigualdades que podem ser contempladas pelo Plano: desigualdades de renda, raciais, regionais, de gênero e das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

Algumas sugestões foram mencionadas nas entrevistas, como o desenvolvimento de políticas de fomento à inserção das mulheres em áreas predominantemente masculinas. Levantou-se, também, a necessidade do estabelecimento de regras mais claras e pormenorizadas para que as instituições e os cursos cumpram as exigências relacionadas ao pleno atendimento das pessoas com deficiência, bem como maior rigor na regulação e supervisão do seu cumprimento.

Por limitações de tempo, não avançaremos nessa discussão de maneira mais detalhada neste artigo, sob pena de cometer equívocos, mas reforçamos que a educação superior não deve ser eximida das responsabilidades com o enfrentamento das desigualdades existentes no País. Nossa recomendação, portanto, é que o novo PNE aborde a superação das desigualdades como tema maior, orientador de todos os esforços contidos no Plano e não apenas como subcategoria fragmentada em estratégias diversas e espalhadas nas diferentes metas. E que faça isso reforçando a importância do regime de colaboração e do pacto federativo, envolvendo todo o sistema educacional. Para que seja efetiva, a luta pela superação das desigualdades tem que estar no corpo e no espírito da lei, norteador ações ligadas a quaisquer das dimensões da qualidade abordadas no novo PNE, seja para a educação básica ou superior.

Para encerrar a seção 4, consolidamos as recomendações apresentadas no Quadro 3.

### QUADRO 3

## RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARA O NOVO PNE

(continua)

METAS SUGERIDAS E RECOMENDAÇÕES
<p style="text-align: center;"><b>Orientação da oferta</b> Áreas estratégicas – Formação de professores</p>
<p><b>Meta:</b> Garantir que 100% dos professores e das professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Revisão do <i>caput</i> da Meta 15.</p>
<p><b>Recomendações:</b> Manter articulação entre as redes de ensino e as instituições de educação superior que ofertam cursos de licenciatura nas diversas regiões do País para que a política de formação seja orientada a resultados. Que políticas ou programas governamentais de fomento à formação de professores da rede de educação básica sejam orientados, prioritariamente, a cursos presenciais, com resultados nos extratos superiores no Conceito Enade (4 e 5) e, complementarmente, em cursos com resultados iguais a 3 no indicador e/ou ofertados na modalidade EaD.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Orientação da oferta</b> Projetos de vida e aspirações pessoais – Demandas reprimidas Equilíbrio entre oferta e demanda – Menos ociosidade</p>
<p><b>Meta:</b> Equilibrar, gradualmente, a relação candidato/vaga por curso, de modo a manter vagas suficientes para atender à demanda por cursos nas diferentes regiões do País, evitando que a sobra de vagas ofertadas alcance níveis maiores que 50%.</p>
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Não há. Inclusão de nova meta.</p>
<p><b>Recomendações:</b> Fomentar políticas de financiamento estudantil, suporte acadêmico e quaisquer outras que apoiem os estudantes que enfrentam dificuldades para concluir os cursos que desejam.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Eficiência do sistema</b> Aumento do número de concluintes</p>
<p><b>Meta:</b> Elevar, gradualmente, o percentual da população de 25 a 34 anos com graduação completa, de modo a alcançar, pelo menos, 42%, até o final da vigência do Plano.</p>
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Inclusão de nova meta. Exclusão do <i>caput</i> da Meta 12.</p>
<p><b>Meta:</b> Ampliar em 40% o número de concluintes nos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior entre 2024 e 2034.</p>
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Exclusão das Estratégias 12.3 e 13.8, no que se refere às metas de conclusão.</p>
<p><b>Recomendações:</b> Observar a necessidade de expansão de vagas, de ingressantes e de matrículas no território, de modo a garantir a democratização do acesso.</p>

QUADRO 3

RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARA O NOVO PNE

(conclusão)

METAS SUGERIDAS E RECOMENDAÇÕES	
<b>Avaliação e Regulação</b>	
<p><b>Meta:</b> Aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, promovendo melhorias nas ações de avaliação, regulação, supervisão e financiamento da educação superior, com foco na garantia da qualidade das instituições de educação superior e na formação de cidadãos e profissionais qualificados para o mercado de trabalho.</p>	
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Exclusão do <i>caput</i> da Meta 13. Estratégia 13.1 – revisão e transformação do texto em <i>caput</i> na meta.</p>	
<p><b>Recomendações:</b> Que as políticas de avaliação e regulação tenham atuação específica para a garantia da qualidade dos cursos ofertados na modalidade EaD. Que a coleta de tutores seja implementada no Censo da Educação Superior, para que a discussão sobre parâmetros considerados adequados para a relação aluno-docente possa ser mais qualificada. Que haja esforços para tornar o Enade comparável entre as edições e que os indicadores dele decorrentes sejam padronizados a critério, permitindo o acompanhamento histórico dos seus resultados. Que seja implementada uma cesta, contendo um conjunto amplo e diversificado de indicadores, que permita capturar os diferentes perfis institucionais e suas especificidades. Essa cesta deve combinar indicadores de insumo, processo e de resultados. Que os resultados da avaliação a serem utilizados como insumos para outras políticas públicas, especialmente, as regulatórias e de financiamento, sejam planejados de maneira cooperativa entre as áreas envolvidas, de modo a garantir o uso adequado da avaliação aos fins propostos.</p>	
<b>Avaliação e Regulação</b> Titulação de professores	
<p><b>Recomendação de exclusão:</b> Não estabelecer metas referentes à titulação docente no Plano. Manter o acompanhamento por meio da política de avaliação e dos indicadores já calculados pelo Inep.</p>	
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Exclusão do <i>caput</i> da Meta 13.</p>	
<b>Avaliação e Regulação</b> Enade	
<p><b>Recomendação de exclusão:</b> Não estabelecer estratégia visando à ampliação do escopo do Enade para todas as áreas e nem metas de desempenho, considerando as notas no exame.</p>	
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Exclusão das Estratégias 13.2 e 13.8, no que se refere ao Enade.</p>	
<p><b>Recomendação de exclusão:</b> Eliminar estratégia de substituir a aplicação do Enade aos ingressantes pela nota do Enem, por já ter sido alcançada.</p>	
<p><b>Referência no PNE 2014:</b> Exclusão da Estratégia 13.6.</p>	
<b>Superação das desigualdades</b>	
<p><b>Recomendações:</b> Abordar a superação das desigualdades como tema maior, orientador de todos os esforços contidos no Plano, e não apenas como subcategoria fragmentada em estratégias diversas e espalhadas nas diferentes metas. Reforçar a importância do regime de colaboração e do pacto federativo para o enfrentamento das desigualdades em toda as etapas da educação.</p>	

Fonte: Elaboração própria.

## CONCLUSÕES

---

Este estudo teve como objetivo subsidiar o debate sobre como a dimensão da qualidade da educação superior pode ser abordada no novo PNE. Na seção 1, consolidamos os textos dispersos nos dois PNEs analisados em torno de quatro objetivos, de alguma forma relacionados à educação superior: aumentar o nível de escolaridade; orientar a oferta de educação superior; garantir condições de ensino-aprendizagem e avaliar a qualidade da educação superior. Na seção 3, identificamos 11 categorias de análise relacionadas à educação superior: anos de escolaridade; avaliação e regulação; corpo docente; currículo; desigualdade de gênero; EaD; eficiência do sistema, formação de professores; inclusão de pessoas com deficiência; infraestrutura; e orientação da oferta.

Na seção 4, os resultados das análises feitas foram confrontados mais concretamente com as metas e estratégias relacionadas à educação superior do PNE 2014 e com dados diagnósticos da realidade brasileira. Essa nova análise foi feita a partir de uma estrutura lógica que agrupou a qualidade da educação superior em três grandes blocos: a orientação da oferta, a eficiência do sistema e a avaliação e regulação das instituições de educação superior.

Com base nesse novo rearranjo, elaboramos um conjunto de recomendações para o novo PNE, na forma de metas e indicadores, mas também de reflexões gerais e apontamentos específicos, referentes a dispositivos do PNE 2014 (ver Quadro 3). Concluímos que, se o foco do primeiro PNE foi no aumento das vagas e o do segundo foi na expansão das matrículas, o foco do terceiro PNE deve ser no aumento do número de concluintes, com uma oferta de vagas orientada ao equilíbrio e à eficiência do sistema. Como dissemos na introdução, não esperamos oferecer respostas definitivas, mas contribuições ao debate em torno do novo PNE. Esperamos, sim, que elas possam se juntar a outras e favorecer a construção democrática de um novo Plano Nacional de Educação para a próxima década.

## REFERÊNCIAS

---

AZEVEDO, A. R.; CASEIRO, L. C. Z. A educação superior pública na modalidade a distância no Brasil: desafios e possibilidades. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*: cenários do direito à educação. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 247-284. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 3, n. 4).

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Ed. rev. e atual. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1, edição extra.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei brasileira de inclusão de pessoas com deficiência (Estatuto de Pessoas com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 maio 2016. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 029 de 15 de outubro de 2012*. Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC) referente ao ano de 2011. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/enade/notas\\_tecnicas/2011/nota\\_tecnica\\_indicadores\\_2011\\_2.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2011/nota_tecnica_indicadores_2011_2.pdf)> Acesso em: 7 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica Daes/Inep nº 58/2015*. Cálculo do Conceito Preliminar de Curso 2014. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/enade/notas\\_tecnicas/2014/nota\\_tecnica\\_daes\\_n582015\\_calculo\\_do\\_cpc2014.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2014/nota_tecnica_daes_n582015_calculo_do_cpc2014.pdf)> Acesso em: 7 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Metodologia de cálculo dos indicadores de fluxo da educação superior*.

Brasília, DF, 2018. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2017/metodologia\\_indicadores\\_trajetoria\\_curso.pdf](https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2017/metodologia_indicadores_trajetoria_curso.pdf)> Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Apresentação da coletiva de imprensa: Censo da Educação Superior (CES) 2021*. Brasília, DF: Inep, 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior (CES): microdados*. Brasília, DF, [2022b]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/microdados>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Enade: microdados do Enade 2021*. Brasília, DF, 12 set. 2022c. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/microdados/enade>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicadores de Fluxo da Educação Superior: 2017-2021*. Brasília, DF: Inep, 2022d. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/indicadores-de-fluxo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel Revalida*. Brasília, DF, 2022e. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/indicadores-de-fluxo-da-educacao-superior/painel-revalida>>. Acesso em: 6 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022f.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas: relatório da Comissão Especial de Estudos sobre a evasão nas universidades públicas brasileiras, composta pela Andifes, Abruem e SESu/MEC*. Brasília, DF: MEC, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Edital nº 01, de 28 de março de 2018: edital de chamada pública de mantenedoras de instituições de educação superior do sistema federal de ensino para seleção de propostas para autorização de*

funcionamento de cursos de Medicina em municípios selecionados no âmbito do edital nº 2, de 7 de dezembro de 2017. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2018-pdf/86851-anexo-1/file>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

CARVALHAES, F.; RIBEIRO, C. A. C. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. *Tempo Social*, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 195-233, jan./abr. 2019.

CASEIRO, L. C. Z. Diversificação institucional e evasão na educação superior brasileira (2010-2016). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Caxambu, MG. *Anais...* São Paulo: Anpocs, 2018. Disponível em: <[https://bit.ly/Caseiro\\_Anpocs\\_2018](https://bit.ly/Caseiro_Anpocs_2018)>. Acesso em: 17 set. 2022.

CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. A construção dos indicadores de monitoramento da Meta 12 do PNE. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. v. 1, p. 213-240.

DYNARSKI, S.; OSTER, M. *Fulfilling the promise of community college: the ASAP demonstrations*. Washington, DC, 2016. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/research/fulfilling-the-promise-of-community-college-the-asap-demonstrations/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNE). *Documento referência Conae 2022: inclusão, equidade e qualidade: compromisso com o futuro da educação brasileira*. Brasília, DF: FNE, 2021. <<https://fne.mec.gov.br/documentos/171-documentos-conae-2022>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNE). *Inclusão, equidade e qualidade: compromisso com o futuro da educação brasileira*. Brasília, DF: FNE, 2022. <<https://fne.mec.gov.br/documentos/171-documentos-conae-2022>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

HANSON, M. *College dropout rates*. [S. l.], 2022. Disponível em: <<https://educationdata.org/college-dropout-rates>>. Acesso em: 6 mar. 2023.

MARQUES, F. T. A volta aos estudos dos alunos evadidos do ensino superior brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 178, p. 1061-1077, out./dez. 2020.

MILLER, C. et al. *Increasing community college graduation rates with a proven model: three-year results from the Accelerated Study in Associate Programs (ASAP): Ohio demonstration*. [New York]: MDRC, 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD).  
*Education at a glance 2022: OCDE indicators*. Paris: OCDE Publishing, 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD).  
*OECD.Stat*. [Paris, 2023]. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/>>. Acesso em: 6  
mar. 2023.

PAGE, L. C. et al. More than dollars for scholars: the impact of the Dell scholars' program on college access, persistence, and degree attainment. *Journal of Human Resources*, v. 54, n. 3, p. 683-725, July 2019.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Tradução de Ana Cristina Arantes Nassar. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 215-253.

ROSA, E. *A evasão no ensino superior: um estudo sobre a Universidade Federal de Goiás*. 1977. 164 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977.

TAGLIARI, C. *Diferenciação com concentração: lógicas organizacionais na expansão do ensino superior*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

## APÊNDICE A – ROTEIRO UTILIZADO PARA AS ENTREVISTAS

- 1 Cargo atual e vínculo com as políticas de educação superior no Brasil.

### **Questão norteadora: fase exploratória**

- 2 O PNE vigente se encerra em 2024 e dedicou a Meta 13 ao tema da qualidade da educação superior. No entanto, a qualidade ganhou pouco destaque no monitoramento da meta, que acabou ficando reduzido ao atingimento do percentual de docentes mestres e doutores, ou seja, ao que era quantificável. Diante da necessidade de construção de um novo texto para o PNE do próximo decênio, como o(a) senhor(a) entende que o tema da qualidade da educação superior pode ser melhor abordado no novo PNE?

### **Questões estimuladas, conforme o desenvolvimento da primeira questão.**

- 3 Como o(a) senhor(a) vê a questão do crescimento dos cursos na modalidade a distância, que alcançaram, de acordo com o Censo da Educação Superior 2021, 41,4% das matrículas? Esse número chega a 61% se considerarmos os cursos de licenciatura e a 84,3%, considerando-se apenas os cursos de licenciatura da rede privada. Nos cursos de graduação tecnológicos, esse número alcança 77,5%. O País deve se preocupar com isso?
- 4 Considerando a coorte de 2012 a 2021, os indicadores de trajetória calculados pelo Inep mostram que, em dez anos, 59% dos estudantes desistiram do curso escolhido ao longo desse período, enquanto apenas 40% chegaram à conclusão. Isso não significa, necessariamente, que o estudante evadiu da educação superior, mas indica que a maioria dos estudantes não concluiu o curso no qual decidiu se matricular. Isso é um problema que precisa ser observado pelo Estado?
- 5 Em relação aos docentes em exercício, no período de 2003 a 2021, o setor público aumentou a quantidade de docentes em exercício de 88.795 para 172.900. O setor privado, no entanto, contou com menos docentes em exercício (151.868) em 2021, do que em 2003 (165.358 docentes). Isso ocorre a despeito do crescimento do setor, que responde por quase 77% das matrículas da educação superior, contra 23% das matrículas do setor público. Essa relação entre número de docentes e número de matrículas é algo que precisa ser observado?

- 6 A Meta 8 do PNE vigente busca estimular a escolaridade média da população de 18 a 24 anos, para 12 anos de estudo, o que implica a conclusão do ensino médio. Além disso, busca a redução das desigualdades no que se refere à escolaridade das populações do campo, dos mais pobres e dos negros. O(A) senhor(a) considera importante para o País aumentar o número de brasileiros com educação superior completa?
- 7 O Brasil é um dos países-membros das Organizações das Nações Unidas e, nesse contexto, persegue os objetivos do desenvolvimento sustentável estabelecidos pela ONU. O Objetivo 5 – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas é algo que precisa ser observado no âmbito da educação superior? Quando a gente observa, por exemplo, a distribuição percentual dos concluintes de graduação, por sexo, segundo a área geral dos cursos, em 2021, observamos que, enquanto as áreas de “Educação”, “Saúde e Bem-estar” e “Ciências Sociais, comunicação e informação” são predominantemente femininas, sendo mais de 70% dos concluintes do sexo feminino, na área de “Engenharia, produção e construção”, esse número cai para 36% e, na área de “Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)”, para 14,8%. Isso preocupa?
- 8 Como o(a) senhor(a) vê a questão da ampliação da cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas, prevista na Estratégia 13.2 do PNE vigente?
- 9 Em 2015, o Brasil instituiu a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que é a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, mais conhecida como o Estatuto da Pessoa com Deficiência. No PNE vigente, a Meta 4 estabelece como objetivo universalizar o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado (AEE) para estudantes de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação. Esse tema, no entanto, só é tratado no Plano no âmbito da educação básica? A questão da inclusão da pessoa com deficiência preocupa também o sistema de educação superior?
- 10 Há algo mais que o(a) senhor(a) gostaria de acrescentar?

