



<https://doi.org/10.18222/eae.v35.10569>

# PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024: RESULTADOS E DESAFIOS NO ENSINO SUPERIOR

-  GUILHERME DE LIMA MIOTTI<sup>I</sup>
-  HELIO RADKE BITTENCOURT<sup>II</sup>
-  MARCO TULIO ANICETO FRANCA<sup>III</sup>

<sup>I</sup> Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre-RS, Brasil;  
[guilherme.miotti@pucrs.br](mailto:guilherme.miotti@pucrs.br)

<sup>II</sup> Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre-RS, Brasil;  
[heliorb@pucrs.br](mailto:heliorb@pucrs.br)

<sup>III</sup> Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre-RS, Brasil;  
[marco.franca@pucrs.br](mailto:marco.franca@pucrs.br)

## RESUMO

Este estudo analisa o cumprimento das metas do Plano Nacional da Educação (PNE) 2014-2024 para a educação superior. Procura-se avaliar a evolução do Plano até 2021, focando nas metas relacionadas à graduação e formação de docentes para o ensino superior. Para tal, foram empregadas revisão de literatura e análise exploratória de dados. Ademais, o estudo projetou valores esperados das metas até 2024 com base no Censo da Educação Superior e em dados populacionais. Também foram analisados indicadores por região e unidade federativa, visando a identificar objetivos complementares do PNE. Conclui-se que o Plano atingiu parcialmente seus objetivos, obtendo baixas taxas de escolarização e, em contrapartida, já tendo superado a meta associada à titulação de docentes.

**PALAVRAS-CHAVE** PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • CENSO • METAS EDUCACIONAIS • ÍNDICE DE MATRÍCULA.

## COMO CITAR:

Miotti, G. de L., Bittencourt, H. R., & Franca, M. T. A. (2024). Plano Nacional de Educação 2014-2024: Resultados e desafios no ensino superior. *Estudos em Avaliação Educacional*, 35, Artigo e10569. <https://doi.org/10.18222/eae.v35.10569>

# PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN 2014-2024: RESULTADOS Y DESAFÍOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

## RESUMEN

Este estudio analiza el cumplimiento de las metas del Plano Nacional de Educação [Plan Nacional de Educación] (PNE) 2014-2024 para la educación superior. Se busca evaluar la evolución del Plan hasta 2021, centrándose en metas relacionadas con la graduación y la formación de docentes para la educación superior. Para ello fueron utilizadas revisión de literatura y un análisis exploratorio de datos. Además, el estudio proyectó valores esperados de las metas hasta 2024 con base en el Censo de la Educación Superior y en datos de población. También fueron analizados indicadores por región y unidad federativa, visando identificar objetivos complementarios del PNE. Se concluye que el Plan logró parcialmente sus objetivos, obteniendo bajas tasas de escolarización y, por otro lado, ya habiendo superado la meta asociada a la titulación de docentes.

**PALABRAS CLAVE** PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • CENSO • OBJETIVO EDUCATIVO • TASA DE MATRICULACIÓN.

# NATIONAL EDUCATION PLAN 2014-2024: RESULTS AND CHALLENGES IN HIGHER EDUCATION

## ABSTRACT

This study analyzes the fulfillment of the Plano Nacional de Educação [National Education Plan] (PNE) 2014-2024 goals for higher education. It seeks to assess the Plan's progress up to 2021, focusing on the goals related to graduation and teacher training for higher education. To do this, a literature review and exploratory data analysis were used. In addition, the study predicted the target values up to 2024, based on the Higher Education Census and population data. Indicators were also analyzed by region and by state, to identify the PNE's complementary objectives. The conclusion is that the Plan has partially achieved its objectives, obtaining low rates of schooling while, on the other hand, having already surpassed the target associated with teacher qualifications.

**KEYWORDS** PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • CENSUS • EDUCATIONAL GOALS • ENROLLMENT RATIO.

Recebido em: 6 SETEMBRO 2023

Aprovado para publicação em: 12 JANEIRO 2024



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

## INTRODUÇÃO

Estudos sobre educação vêm ganhando cada vez mais espaço no âmbito das ciências econômicas (Ramos, 2015). Sob essa ótica, é possível relacionar a educação ao nível de renda (Lemieux, 2006), à taxa de natalidade da população (Kim, 2016), entre outros indicadores associados ao desenvolvimento (Ramos, 2015).

A relevância do tema e a forte correlação entre anos de educação, níveis de renda e desenvolvimento (Ramos, 2015; Lemieux, 2006) são alguns dos fatores que ajudam a explicar a necessidade de criação de políticas públicas que objetivem a ampliação (e qualificação) da educação no Brasil. Em convergência com essa necessidade, em 2001, teve início o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 (Lei n. 10.172, 2001; Oliveira & Dourado, 2017).

O Plano abarcava todos os níveis de ensino e tinha por objetivo aumentar o nível geral de educação no país, dando ênfase à qualidade e à redução de desigualdades sociais e regionais. Suas metas foram elaboradas e divididas entre os diversos níveis de educação, permitindo a criação e o acompanhamento de indicadores (Lei n. 10.172, 2001; Valente & Romano, 2002).

Todavia, ainda que o PNE tenha tido sucesso parcial, dados os cenários socioeconômico e conjuntural (além das metas audaciosas do Plano), seus objetivos não foram alcançados, especialmente na educação superior. Nesse nível, o Plano atingiu a taxa de escolarização líquida<sup>1</sup> de apenas 14,6% em 2011, muito aquém dos 30% almejados. Tal falha pode ser explicada, em parte, pelo grande passivo educacional histórico (Lima, 2015; Ristoff, 2013).

Ainda assim, houve uma elevação significativa na taxa líquida de matrículas – também impactada pela redução da população na faixa etária de 18 a 24 anos no país – e no número de matriculados, que cresceu de 3,04 milhões para 6,74 milhões entre 2001 e 2011. Porém o Brasil permaneceu muito aquém das metas do Plano, também tendo destaque negativo em relação aos parâmetros internacionais (Ristoff, 2013). De acordo o *Education at a Glance 2013*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil registrou indicadores baixos, tendo apenas 11,6% da população entre 24 e 34 anos com ensino superior, enquanto Canadá e Estados Unidos chegaram a ter 56,7% e 43,1%, respectivamente. Mesmo quando comparado ao Chile, com 41,3%, ou mesmo à média dos países-membros da OCDE, de 38,6% (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2013), o Brasil ficou muito distante de seu potencial (Ristoff, 2013).

Esses indicadores relativamente baixos em comparação a outros países e a falha do PNE 2001-2010 em atingir seus objetivos exigiram que o governo federal

1 Considera-se taxa de escolarização líquida o percentual da população que tem entre 18 e 24 anos e que está matriculada no ensino superior (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Inep], 2014).

prosseguisse com os objetivos do Plano. Para isso, teve origem o PNE 2014-2024, elaborado à luz das propostas da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, o qual herdou muitas características do PNE 2001-2010 (Ristoff, 2013; Souza, 2014; Lima, 2015; Minto, 2018).

Além das características estruturais, as definições de metas do PNE 2014-2024 também foram bastante semelhantes às estabelecidas no primeiro Plano (Ristoff, 2013; Souza, 2014). Ainda assim, mesmo com muitas críticas da Conae 2010,<sup>2</sup> o Projeto de Lei n. 8.035/2010, que discorre sobre o PNE, foi submetido ao Legislativo, passando por diversas modificações. O projeto permaneceu durante três anos em tramitação, impedindo que o Plano tivesse início de forma subsequente ao anterior (Projeto de Lei n. 8.035, 2010; Lima, 2015).

Aprovado e publicado apenas em 2014, o PNE 2014-2024 conta com vinte metas para a educação brasileira, das quais três são diretamente relacionadas à educação superior e foram desdobradas em sub-metas estratégicas para o seu total cumprimento: Meta 12, que dispõe sobre a elevação das taxas de matrícula no ensino superior, com taxa bruta<sup>3</sup> de, no mínimo, 50% e taxa líquida de, no mínimo, 33%, exigindo-se ainda que 40% dessas matrículas sejam no segmento público; Meta 13, que dispõe sobre a melhoria da qualidade do nível superior de ensino, medida por meio da titulação do corpo docente, requerendo o mínimo de 75% de professores em efetivo exercício com pós-graduação *stricto sensu* (mestrado ou doutorado) e o mínimo de 35% do corpo docente tendo titulação de doutorado; e Meta 14, que abranja a pós-graduação *stricto sensu*, objetivando atingir a formação de, no mínimo, 60 mil mestres e 25 mil doutores anualmente até 2024 (Lei n. 13.005, 2014; Oliveira & Dourado 2017).

As metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024, mesmo não contemplando todas as pautas elencadas pela Conae 2010,<sup>4</sup> estão de acordo com a teoria econômica da educação. A relação estatisticamente forte e positiva entre anos de escolaridade e nível de renda já está estabelecida, assim como o impacto que mais anos de educação podem exercer sobre a produtividade dos indivíduos (Lemieux, 2006; Ramos, 2015). Tendo essas premissas como verdadeiras, o Brasil se depara com a possibilidade de ampliar a produtividade nacional, algo cada vez mais necessário em um

- 2 Na seção subsequente, será abordado o posicionamento da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010 de forma mais detalhada, apresentando o contexto histórico do PNE 2014-2024.
- 3 Considera-se taxa de escolarização bruta o percentual da população que está matriculada no ensino superior em relação ao total da população-alvo do PNE, ou seja, população brasileira na faixa etária de 18 a 24 anos (Inep, 2014).
- 4 Em relação ao ensino, por exemplo, divergindo das propostas da Conae, o PNE 2014-2024 permaneceu dando ênfase à diversificação das instituições de ensino superior (IES), e não alterando a fonte de financiamento da expansão objetivada pelo Plano (Lima, 2015), como será abordado nas próximas seções.

mundo globalizado e competitivo, e em um período em que o país apresenta efetivo decréscimo da taxa de natalidade (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2019; Ramos, 2015).

Assim, considerando a relevância do tema para a economia nacional, estrutura-se o propósito desta pesquisa. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é analisar a evolução do PNE entre 2014 e 2021 por meio da avaliação de suas metas referentes à educação superior, especificamente no nível de graduação.

Para tal, a pesquisa se desdobrará em três objetivos: analisar a evolução do crescimento das taxas bruta e líquida de matrículas no ensino superior (devendo atingir 50% e 33%, respectivamente, conforme a Meta 12); mensurar o progresso nos percentuais de professores em exercício com titulação de mestrado ou doutorado, e apenas com titulação de doutorado (devendo atingir, respectivamente, 75% e 35% do corpo docente, conforme a Meta 13); e analisar sub-metas não definidas numericamente, por meio dos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

## **EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA**

O sistema educacional brasileiro teve sua base formada na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, tornando a educação uma responsabilidade pública. Foram criados fundos e dispositivos legais, além de instituições como o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Pedagogia, conhecido hoje como Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Lei n. 378, 1937; Fernández et al., 2019).

O atual sistema educacional brasileiro é considerado misto, ou seja, coexistem instituições públicas e privadas, em todos os níveis de ensino (Emenda Constitucional n. 14, 1996). Conforme Fernández et al. (2019), essa foi uma forma encontrada pelo governo de acelerar o processo de democratização da educação, dado o início tardio do Brasil em elaborar um sistema educacional organizado em comparação com outros países, bem como as dificuldades decorrentes da falta de estrutura do Brasil.

Além disso, o sistema é descentralizado, dividindo responsabilidades entre municípios, estados e União. A Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996, determina que os municípios atendam à educação infantil e ao ensino fundamental, os estados ocupem-se dos níveis fundamental e médio, cabendo à União gerenciar o sistema de forma geral, além de financiar instituições federais, assegurando a qualidade no ensino.

A principal base legal do sistema educacional é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, a qual define os papéis públicos, determinando

diretrizes para instituições públicas e privadas e regulando todos os níveis educacionais (Lei n. 9.394, 1996). A LDB também preconiza que a União elabore e execute o Plano Nacional de Educação, com colaboração estadual, distrital e municipal (Emenda Constitucional n. 14, 1996).

Atendo-se também à educação superior, a LDB dispõe sobre os objetivos desse nível de ensino. A lei inclui os níveis de graduação e pós-graduação, definindo as normas e os padrões para o seu funcionamento, tanto para instituições públicas quanto privadas (Lei n. 9.394, 1996).

Tal sistema, que engloba também instituições privadas, tinha como objetivo exercer função complementar à educação pública. Todavia, à medida que o sistema foi evoluindo, percebeu-se o crescimento díspar entre os setores, tornando o setor privado o principal responsável pela oferta de vagas no ensino superior, tendo maior participação tanto em número de instituições de ensino superior (IES) quanto em quantidade de alunos matriculados (Corbucci et al., 2016).

Contudo, além do estabelecimento de metas e propostas, os planos nacionais de educação necessitavam de políticas públicas que auxiliassem no atingimento de seus objetivos. Para tal, foram elaborados programas de incentivo ao ingresso no ensino superior, cabendo destaque ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituído pelo governo federal (Lei n. 10.260, 2001; Queiroz, 2014).

Em acordo com a estratégia do PNE 2001-2010, que visava a ampliar a participação privada no ensino superior do país, o fundo criado em 1999 disponibilizava recursos financeiros para que alunos matriculados em instituições privadas conseguissem financiar seus estudos. Para isso, os candidatos deveriam estar enquadrados nos limites de renda estabelecidos pela lei, e a IES selecionada deveria obter avaliação positiva nos processos de acompanhamento regulados pelo MEC (Lei n. 10.260, 2001; Lima, 2015; Queiroz, 2014).

O programa abarca cursos de educação profissional e tecnológica. Posteriormente, o Fies também incluiu programas de pós-graduação de nível *stricto sensu*, de mestrado, mestrado profissional e doutorado (Lei n. 10.260, 2001).

Outra política que merece destaque é o Programa Universidade para Todos (Prouni), o qual objetivava viabilizar as metas para o ensino superior do PNE, dentre as quais se destaca a expansão da rede de ensino, considerando-se a premissa de não ampliação dos gastos públicos do país (Projeto de Lei n. 3.582, 2004; Catani et al., 2006).

O Prouni disponibilizaria bolsas de estudo (parciais e integrais) no ensino superior para alunos de baixa renda familiar e que tivessem concluído o ensino médio em rede pública, ou com bolsa integral na rede privada. Tais bolsas seriam concedidas por IES privadas, tendo ou não fins lucrativos. Dessa forma, o governo

federal poderia aumentar a oferta desse nível de ensino no país, visando também à redução das desigualdades sociais (Projeto de Lei n. 3.582, 2004).

Dada a restrição orçamentária imposta pela Lei Complementar n. 101/2000, também conhecida como lei de responsabilidade fiscal, o plano do governo tinha como limitante das políticas públicas o impeditivo da ampliação de despesas. Dessa forma, para dar viabilidade ao projeto de lei, foram propostas ferramentas pelo lado da receita, concedendo incentivos fiscais às instituições privadas – que chegavam a ter 49,5% de vagas ociosas em 2004 –, e mantendo os incentivos às IES filantrópicas, em troca da concessão de bolsas de estudos parciais e integrais (Projeto de Lei n. 3.582, 2004; Catani et al., 2006).

Todavia ainda recaíam algumas críticas ao sistema escolhido para o atingimento dessas metas. Entre elas, a opção do governo pelo setor privado, em detrimento do sistema público de ensino – levando em conta que o setor público apresenta melhor qualidade, segundo a Conae –, e a diversificação das IES, ampliando o número de instituições não universitárias, o que reduziu o investimento em pesquisa e extensão, dada a não obrigatoriedade dessas instituições de proporcionarem políticas para o seu desenvolvimento (Lima, 2015; Minto, 2018).

A partir de 2007, já no final do PNE 2001-2010, o governo federal passou a dar outro direcionamento às suas políticas educacionais, atendendo às críticas realizadas pela Conae e conferindo maior ênfase à qualidade do ensino superior por meio da ampliação do setor público de educação (Decreto n. 6.096, 2007; Ristoff, 2013).

Ainda naquele ano foi publicado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Assim como as políticas anteriores, o Plano foi desenvolvido com o objetivo de reduzir a desigualdade e manter a qualidade do ensino superior. Tal programa objetivava expandir o atendimento das universidades federais por meio do financiamento de planos de reestruturação, que deveriam ser elaborados pelas IES e submetidos ao crivo do MEC para análise e possível realização (Decreto n. 6.096, 2007; Lima, 2015).

O Reuni intencionava a ampliação das vagas em cursos de graduação em IES públicas, com destaque para o aumento de cursos noturnos, além de incentivar inovações pedagógicas e buscar atenuar a evasão de alunos. O programa tinha como meta aprimorar a eficiência das universidades públicas por meio da melhor utilização dos espaços físicos, do corpo docente e da estrutura administrativa (com a redistribuição de horários de cursos), além dos outros aspectos administrativos de gestão das IES e da promoção de inovações curriculares e metodológicas (Decreto n. 6.096, 2007; Borges & Aquino, 2012).

Diante das demais políticas de incentivo à educação superior criadas no período, é difícil mensurar os efeitos do Reuni de forma isolada. Todavia a expansão e a interiorização da rede pública de ensino superior merecem relevo, tendo em vista

a criação de 18 novas universidades (crescimento de 40%) entre 2003 e 2014, e a ampliação do número de *campi*, que passou de 148 para 321, no mesmo período. Isso possibilitou o aumento de 114 para 275 municípios atendidos (Ristoff, 2013).

Em conjunto com a iniciativa do Reuni, também foi lançada a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Com ela, foram criados os institutos federais, além de outras instituições de ensino superior e técnico, que ampliaram o número de vagas no ensino superior público, além de distribuir o atendimento desse segmento administrativo a áreas anteriormente desassistidas, interiorizando a educação superior e mitigando a desigualdade regional, que também eram alvos do PNE 2001-2010 (Lei n. 10.172, 2001; Lei n. 11.892, 2008; Ristoff, 2013).

Segundo análise de Ristoff (2013), entre 2003 e 2011, a expansão na oferta de vagas em cursos presenciais de graduação nas instituições chegou a 111%. Porém cabe ressaltar a grande diferença entre os períodos 2003-2007 e 2007-2011, ou seja, os anos anteriores e posteriores ao Reuni e à implementação dos institutos federais. O incremento de vagas, no primeiro período, foi de 28,12%, enquanto entre 2007 e 2011 alcançou 65,53%, crescimento inédito no país. Junto a essa evolução de oferta, o número de matrículas também teve um aumento significativo, chegando a 60% na graduação.

Ainda assim, devido aos resultados insatisfatórios do PNE 2001-2010 no ensino superior, e sendo a educação pauta primordial para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, os esforços para sua democratização tiveram continuidade. Após passar pelo crivo dos poderes Legislativo e Executivo entre 2011 e 2014, foi instituído o novo PNE 2014-2024 (Ramos, 2015; Souza, 2014).

O Plano estabeleceu dez diretrizes, tais como a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar e a superação das desigualdades. Cabe destaque à manutenção e melhoria da qualidade da educação (Lei n. 13.005, 2014).

O PNE foi elaborado à luz de relevantes propostas para a educação, advindas da Conae de 2010 com o envolvimento de diversas entidades e outros membros da sociedade civil organizada, que analisaram e debateram sobre todos os níveis educacionais, a fim de gerar a base do que se tornaria o Plano (Minto, 2018; Oliveira & Dourado, 2017; Oliveira et al., 2011).

Todavia, por mais que tenha servido como base, o Projeto de Lei n. 8.035/2010 gerado pela proposta não refletiu, na íntegra, as pautas elencadas pela Conae (Oliveira et al., 2011). O projeto recebeu muitas críticas nesse sentido, pois a proposta da conferência destacou várias deficiências do primeiro PNE referentes ao sistema de educação superior. Os principais pontos levantados foram as políticas de financiamento do setor privado em detrimento do sistema público de ensino, bem como a possível perda de qualidade pela diversificação das instituições de ensino, ou seja, pela elevação do número de IES não universitárias que, ao contrário das

universidades, não têm a obrigatoriedade de vincular políticas de pesquisa e extensão ao seu escopo de ensino (Minto, 2018).

O Plano apresentava metas para todos os níveis da educação, incluindo o ensino superior. Entretanto, ao contrário do primeiro, o PNE 2014-2024 explicitou de forma mais clara o plano de aplicação dos recursos financeiros e a responsabilização dos setores de execução, dando maior robustez ao projeto (Minto, 2018; Oliveira & Dourado, 2017).

A reconfiguração da expansão e a democratização do ensino superior dispostas no Plano, tanto na graduação quanto na pós-graduação, ainda que não de forma plena, estavam em sintonia com as demandas da sociedade e do cenário internacional, dada a ênfase do Plano em ampliar a participação pública desse nível de ensino. Esse aspecto reforçou o caráter social da educação superior, de grande relevância para o desenvolvimento socioeconômico do país (Oliveira & Dourado, 2017).

### Metas da educação superior no PNE 2014-2024

Conforme elucidado anteriormente, o PNE 2014-2024 tem, entre seus principais objetivos, a democratização do ensino superior como parte de seu escopo, mantendo-se a qualidade do ensino. Para atingir tal objetivo, o Plano destacou as metas 12 e 13, referentes à ampliação das taxas bruta e líquida de matrículas na educação superior, com exigência de participação mínima da educação pública nesse indicador, e a ampliação da proporção de professores com titulações de cursos de nível *stricto sensu* (mestrado e doutorado) atuando nesse nível de ensino (Lei n. 13.005, 2014; Oliveira & Dourado, 2017).

As taxas líquida e bruta de matrículas na educação superior são referenciadas como métricas para identificar o atingimento da Meta 12. A taxa líquida é calculada pelo quociente da divisão entre a população de 18 a 24 anos que está matriculada no ensino superior no respectivo ano e a população total do Brasil nessa mesma faixa etária, multiplicado por 100 (Inep, 2014).

$$\text{Taxa líquida} = \frac{\text{População de 18 a 24 anos matriculada na educação superior}}{\text{População brasileira de 18 a 24 anos}} \times 100 \quad (1)$$

Já a taxa bruta é o quociente da divisão entre o total da população matriculada no ensino superior e a população brasileira de 18 a 24 anos, multiplicado por 100 (Inep, 2014).

$$\text{Taxa bruta} = \frac{\text{População matriculada na educação superior}}{\text{População brasileira de 18 a 24 anos}} \times 100 \quad (2)$$

O Inep (2014) também calculou a taxa líquida ajustada, que adiciona os diplomados em cursos de graduação que tenham entre 18 e 24 anos. Porém, embora ela seja metodologicamente melhor e mais precisa, não é possível utilizar essa taxa para a análise, uma vez que o atual formato de disponibilização dos dados inviabiliza a identificação da quantidade de pessoas diplomadas por idade. Cabe ainda destacar que, em sua origem, o PNE preconiza apenas a taxa líquida como forma de mensurar os resultados de suas políticas públicas.

### **Economia da educação e avaliação de políticas públicas**

Tendo em vista o funcionamento do sistema educacional brasileiro e o contexto histórico nacional que originaram o PNE 2014-2024, convém, ainda, uma análise da fundamentação da teoria econômica e de avaliação de políticas públicas que baseiam a construção do PNE e as análises deste estudo.

A forte correlação entre crescimento econômico e educação é algo bastante difundido nas ciências econômicas. Dada essa associação, sob o viés da teoria do capital humano, existe grande pressão interna para países expandirem seus níveis de educação, em especial no ensino superior, o qual é tido como fonte de inovação e de grande potencial de ampliação da produtividade e, conseqüentemente, de maior desenvolvimento econômico (Hanushek, 2016).

Observada a teoria do capital humano, é possível identificar correlações entre as variáveis nível de educação e produtividade. No entanto a teoria também preconiza que a educação *per se* não é a única variável relevante. Ainda há outras formas de investimento em capital humano que devem ser consideradas, incluindo acesso à alimentação e saúde. Sem essas, não haveria possibilidade de ganhos significativos e de longo prazo para os indivíduos e para a sociedade como um todo (Viana & Lima, 2010).

O desenvolvimento tecnológico também é destacado na teoria do capital humano, dada sua função na ampliação da produtividade, estando em “via de mão dupla” com a educação, tendo em vista que apenas a tecnologia não gera ganhos sociais se não for bem utilizada. Sendo assim, novamente a educação desempenha papel fundamental no desenvolvimento econômico (Hanushek, 2016; Viana & Lima, 2010).

Contudo ainda existem discussões na academia sobre qual variável influenciaria a outra. Ou seja, se a elevação do nível de educação resultaria em maior desenvolvimento econômico, ou se o maior desenvolvimento econômico implicaria aumento da demanda da população por educação (Ramos, 2015).

Também sob esse prisma, ainda é possível identificar outro importante debate: a relação entre escolaridade e nível de empregabilidade. Em estudo realizado por Balassiano et al. (2005), realizado com dados do Rio de Janeiro, foi possível

observar evidências de que os elevados salários de indivíduos com maior escolaridade podem surtir efeito negativo em sua empregabilidade, levantando a questão: a educação melhora o desenvolvimento econômico, ou a economia e o mercado precisam estar aptos a receber indivíduos mais qualificados?

Além disso, o estudo também permitiu relativizar o pressuposto de que um maior nível de educação influenciaria positivamente na renda. Isso porque essa correlação foi identificada no estudo apenas nos estratos de níveis mais elevados de educação, não sendo tão evidente quando observados níveis básicos de ensino (Balassiano et al., 2005).

Em contrapartida, Hanushek (2016) avalia a questão sob a ótica da qualidade do ensino, constatando que não há evidências de diferenciação entre mais anos de escolaridade de níveis básicos (ensinos fundamental e médio) e do nível superior, uma vez que cada nível de escolaridade se baseia no anterior. Dessa forma, há maior tendência de melhoria dos níveis de produtividade para ampliação de anos no ensino superior quando os alunos já ingressam com uma boa base educacional. Tal aspecto corrobora a ênfase dada à qualidade do ensino pelo PNE 2014-2024.

Em síntese, mesmo havendo correlação, ainda é difícil comprovar causalidade na relação entre a educação e a produtividade no desenvolvimento dos países (Balassiano et al., 2005; Hanushek, 2016). A educação, em especial a superior, necessita do desenvolvimento de outros fatores para o seu crescimento, principalmente no que tange à sua qualidade. E, mesmo que a educação não seja a única variável importante para o desenvolvimento, os ganhos sociais ainda são relevantes, pois os investimentos em capital humano geram efeitos de longo prazo, trazendo também maior bem-estar social (Hanushek, 2016; Viana & Lima, 2010).

### **Cenário internacional**

Tomando por base os conceitos da economia da educação, e compreendendo as motivações da criação do PNE 2014-2024, torna-se necessário vislumbrar outros pontos de referência, além dos dispostos nas metas do Plano. Para isso, este estudo também apresenta alguns aspectos da educação internacional, conferindo ênfase ao ensino superior.

É importante ressaltar que a educação superior não pode ser analisada de forma isolada, havendo dependência dos níveis anteriores, que impactam principalmente na qualidade do ensino (Hanushek, 2016). Além disso, também cabe destaque à relevância do ensino médio na formação da população, bem como à necessidade de se avaliar a educação em todos os seus níveis, a fim de garantir o atingimento das metas de desenvolvimento dos países (OCDE, 2020).

Dito isso, a OCDE (2020) evidencia a grande diferença encontrada na avaliação do Programme for International Student Assessment (Pisa), que avalia os níveis

de proficiência, em leitura e matemática, de alunos de 15 anos que estejam matriculados no ensino médio. O Brasil, em 2018, atingiu a taxa de 65% dos estudantes com nível igual ou superior a 2 (valor mínimo para ser considerado proficiente pelo Pisa), enquanto países como Canadá, Estônia, Finlândia e Irlanda superaram a taxa de 85%. O Brasil apresenta indicadores baixos mesmo quando comparado à média dos países da OCDE, que chegou aos 88% no mesmo ano (OCDE, 2020).

Quando observada a educação superior, sob a ótica de acesso a esse nível de ensino, entre 2009 e 2019, o Brasil passou de 12% para 21% da população de 25 a 34 anos com ensino superior. Porém o percentual dos países da OCDE já era de 36% em 2009, chegando a 45% em 2019. Mesmo com o crescimento sendo igualmente de 9%, o Brasil ainda permanece muito aquém da média internacional (OCDE, 2020).

Todavia, devido às elevadas taxas já apresentadas pelos países desenvolvidos, como os Estados Unidos, a tendência é de que essas nações obtenham menor ritmo de crescimento da proporção da população de 25 a 34 anos com ensino superior. Espera-se que esses países atinjam uma taxa de crescimento de cerca de 1,5% ao ano. Já a China e os países da América Latina – que apresentaram, em 2015, taxas de 16% e 20%, respectivamente –, tendem a crescer em ritmo mais acelerado, projetando-se mais de 2,5% de crescimento ao ano (OCDE, 2018).

Com base nos dados históricos de 2005 a 2015, a OCDE (2018) fez uma projeção do percentual da população de 25 a 34 anos dos países-membros com ensino superior. O estudo já considerava o avanço atingido nesse período, passando de 17% para 22% da população naquela faixa etária com ensino superior. A nova projeção, que compreende até 2030, indica relevante incremento; tendo por base o ano de 2015, os países-membros atingiriam cerca 30%, considerando o crescimento demográfico.

Mesmo com tal projeção internacional, outro ponto que merece destaque é o percentual de graduados brasileiros em áreas STEM (*science, technology, engineering, and mathematics*). Essas áreas do conhecimento apresentam grande correlação com taxas de desenvolvimento, empregabilidade e maiores níveis de renda. O Brasil, em 2015, estava em 36º lugar, dentre os 39 países estudados, com aproximadamente 15% dos graduados no ensino superior nas áreas STEM, enquanto a média dos países da OCDE ultrapassou os 20%. Ainda cabe frisar a desigualdade de sexo nessas áreas, tanto no Brasil quanto nos demais países. Na média dos membros da OCDE, as mulheres representam apenas 31% dos graduados nas áreas STEM, sendo que apenas a Argentina registrou percentual acima dos 50% (OCDE, 2018).

Por fim, tendo em vista esse panorama, é possível não só compreender a necessidade de expansão do ensino superior no Brasil, a fim de acompanhar o ritmo da América do Sul, como também entender parte das motivações para a definição das metas do PNE 2014-2024 para o ensino superior.

Para analisar os indicadores, é importante conceituar as políticas públicas e suas análises. Tais políticas públicas são elaboradas com o propósito de solucionar problemas da sociedade (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [Ipea], 2018a). No caso do PNE 2014-2024, os problemas são os baixos indicadores educacionais brasileiros, diante de outros países, e a consequente baixa produtividade *per capita* da população (Oliveira & Dourado, 2017; Ramos, 2015).

As políticas públicas, tendo como premissa atender às faixas da população que mais necessitam, são desenhadas de acordo com o problema social, contando com a definição de um público-alvo. Esse público pode ser tanto toda a população como apenas uma parcela, mesmo que o todo seja impactado de forma indireta (Ipea, 2018a). Além disso, as políticas públicas também necessitam da definição de indicadores mensuráveis e de metas atingíveis, para que elas sejam avaliadas tanto em sua conclusão quanto durante sua execução. Dessa forma, é possível avaliar a efetividade do gasto público e das entregas da política pública à sociedade, além de permitir ajustes durante seu percurso (Ipea, 2018a, 2018b).

Cabe destaque à justificativa de realização da análise do PNE 2014-2024 ainda durante sua execução. Conforme o guia *Avaliação de políticas públicas*, do Ipea (2018b), existem três motivos possíveis para avaliação de políticas públicas *ex ante*: criação de política pública, expansão de política pública e aperfeiçoamento de política pública. Dessa forma, é de suma importância avaliar a política durante seu andamento, possibilitando que a gestão pública possa revisar as políticas e aperfeiçoá-las de acordo com as variações conjunturais e de mudanças de prioridades da sociedade.

No caso do PNE 2014-2024, não somente para monitorar seus indicadores, como também para assegurar critérios de qualidade da educação superior, o governo federal dispõe de diversas ferramentas e instituições que avaliam as IES e o sistema educacional. Testes como o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e levantamentos de informações como o Censo da Educação Superior são exemplos de ferramentas utilizadas pelos poderes Executivo e Legislativo para acompanhamento do setor (Oliveira & Dourado, 2017).

As informações do Censo são de suma importância para a análise das políticas públicas voltadas ao ensino superior (Oliveira & Dourado, 2017). Sendo assim, essas bases de dados individualizadas permitem o emprego do método a seguir, possibilitando avaliar os indicadores do PNE 2014-2024 até 2021 – data do último Censo do Ensino Superior publicado pelo Inep com dados individualizados até a elaboração desta pesquisa –, bem como efetuar as projeções até o final do Plano.

## MÉTODO

Definidas as bases teórica e histórica, demonstradas nas seções anteriores, e apresentadas as análises comparativas internacionais, cabe indicar a estrutura do presente estudo. Para isso, apresentam-se o método de pesquisa e a definição das bases de dados utilizadas.

Para avaliação das metas, este estudo é desdobrado em três segmentos: análise das metas 12 e 13, entre 2014 e 2021; projeção da Meta 12 de 2014 a 2024; e projeção da Meta 13, utilizando o mesmo período da análise anterior. Além disso, os dados ainda são analisados sob o prisma de algumas sub-metas, como a interiorização da educação superior.

Para analisar os indicadores, conforme descrito pelo PNE, devem ser utilizados os dados do Censo da Educação Superior, realizado e publicado anualmente pelo Inep (Lei n. 13.005, 2014; Oliveira & Dourado, 2017). Esse instrumento tem como objetivo subsidiar tomadas de decisão em relação às políticas públicas voltadas ao ensino superior (Lei n. 13.005, 2014).

O levantamento é censitário, e a coleta, realizada diretamente com as instituições de ensino. São reunidas informações sobre as IES, suas estruturas, seus cursos e seus respectivos discentes e docentes (Inep, 2022). Da mesma forma, para realizar a comparação das populações e calcular as taxas líquida e bruta de matrículas, são utilizados os dados populacionais projetados e publicados pelo IBGE, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) da própria instituição (Lei n. 13.005, 2014; Oliveira & Dourado, 2017).

Com base nessas definições do Plano, são empregados os microdados do Censo da Educação Superior entre 2014 e 2021 (Inep, 2022) para definição do número de matriculados. Para análise da população, é utilizada a Tabela 6407 do Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra), intitulada “População residente, por sexo e grupos de idade”, a qual integra a Pnad Contínua Anual (IBGE, 2018a) do mesmo período.

Isso posto, para realizar as projeções, é aplicada a análise qualitativa descritiva, como efetuado por Pacheco e Ristoff (2004) ao estudarem o PNE 2001-2011. As análises dos indicadores das metas 12 e 13, até 2021, são realizadas por análise descritiva exploratória. Esse método permite avaliar, de forma parcial, informações já disponíveis, dando flexibilidade ao pesquisador para analisar os dados coletados, além da contribuição que a abordagem dá às análises e apresentações gráficas (Cooper & Schindler, 2016).

Para estruturar a base de dados do Censo para os anos estudados e agregar a base de projeção populacional do IBGE para cálculo das taxas bruta e líquida de matrículas, foram utilizados os *softwares* Microsoft Power BI e Microsoft Excel 365.

Tais ferramentas permitem organizar as bases anuais, além de elaborar demonstrações visuais por gráficos e mapas (Gould & Becker, 2019).

Para delimitar a análise, definiu-se como hipótese nula que as taxas líquida e bruta de matrículas (equações 1 e 2) e os percentuais de professores com pós-graduação *stricto sensu* e com doutorado são menores do que as respectivas taxas esperadas em 2021. Sendo assim, a hipótese alternativa é que as taxas líquida e bruta e os respectivos percentuais de professores são iguais ou superiores às projeções, que são realizadas por meio de progressão aritmética crescente finita. Dessa forma, é possível identificar a tendência dos valores das metas e verificar se haverá necessidade de maior esforço para atingir os números propostos pelo PNE 2014-2024, ou se a tendência já permitirá que a inércia do crescimento seja suficiente para os objetivos almejados.

Tidas as formas de cálculo das taxas e dado o comportamento estável do histórico de crescimento do número de matrículas no ensino superior entre 2001 e 2013, utilizou-se progressão aritmética crescente finita para a análise da evolução esperada, na qual a razão ( $r$ ) é a diferença entre o valor esperado de matrículas em 2024 ( $a_n$ ) e o número de matrículas no início do Plano ( $a_1$ ), dividido pelo número de anos de duração do Plano menos 1 ( $n - 1$ ).

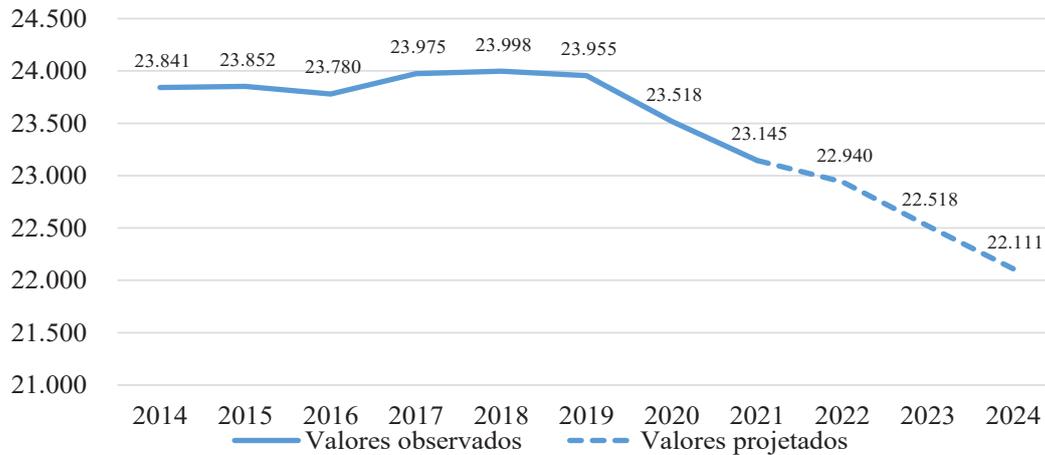
$$r = \frac{a_n - a_1}{(n - 1)} \quad (3)$$

O número esperado de matrículas em 2024 ( $a_n$ ) foi obtido multiplicando-se as taxas definidas nas metas do PNE pela população de 18 a 24 anos, estimada por projeção do IBGE.

## ANÁLISE DE DADOS

Para projetar as taxas ideais ao longo do tempo, assumindo crescimento constante da projeção por progressão aritmética, de 2014 a 2024, é necessário mensurar a população brasileira dentro da faixa etária objetivada pela meta do PNE, considerando-se a Pnad Contínua (IBGE, 2018a) e a projeção populacional (IBGE, 2018b). Observando-se a tendência de queda, acentuada a partir de 2020 (Figura 1), ainda que não seja possível extrair conclusões sobre o efeito dessa tendência em outras variáveis, cabe destacar que há impacto positivo nas taxas bruta e líquida, dado que as taxas utilizam esse valor em seu denominador.

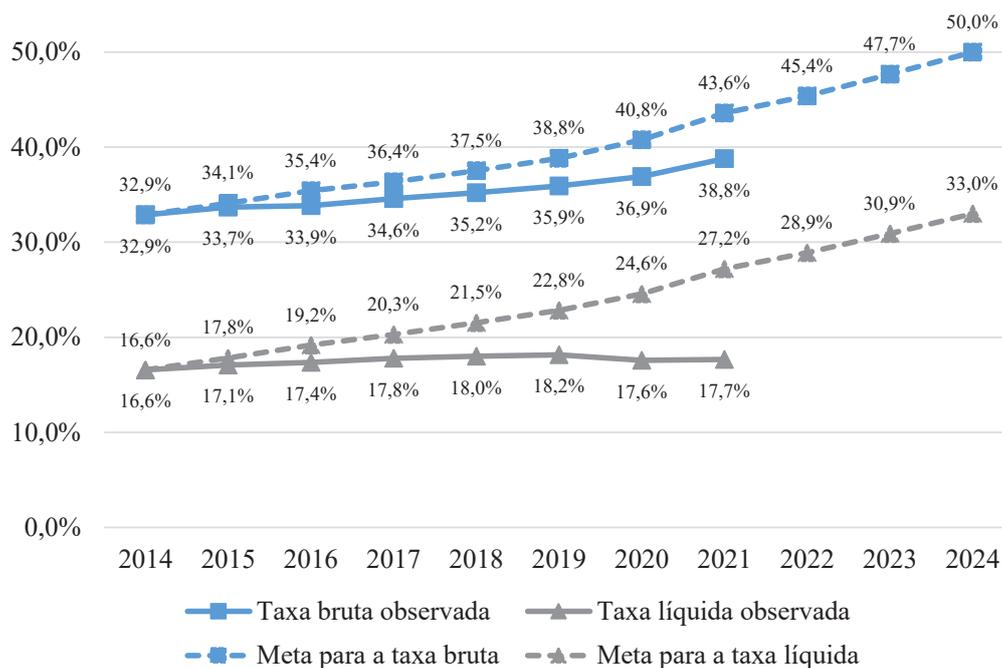
**FIGURA 1**  
**População brasileira entre 18 e 24 anos: Valores observados de 2014 a 2021 e projeção populacional de 2022 a 2024 (em 1.000 pessoas)**



Fonte: Elaboração dos autores com dados do IBGE (2018a, 2018b).

Todavia, ao analisar a evolução das taxas bruta e líquida até 2021, apresentada na Figura 2, é possível identificar que o crescimento ainda está bastante aquém do almejado pelas metas do Plano, ainda que a redução da população em idade de referência tenha impactado os indicadores. Ao se observar a taxa líquida, evidencia-se ainda novo decréscimo após 2019, retornando a patamares próximos a 2016 e 2017, dificultando fortemente o atingimento dos valores esperados pelo PNE 2014-2024.

**FIGURA 2**  
**Taxas de escolarização da educação superior no Brasil: Valores observados de 2014 a 2021 e metas projetadas de 2014 a 2024**



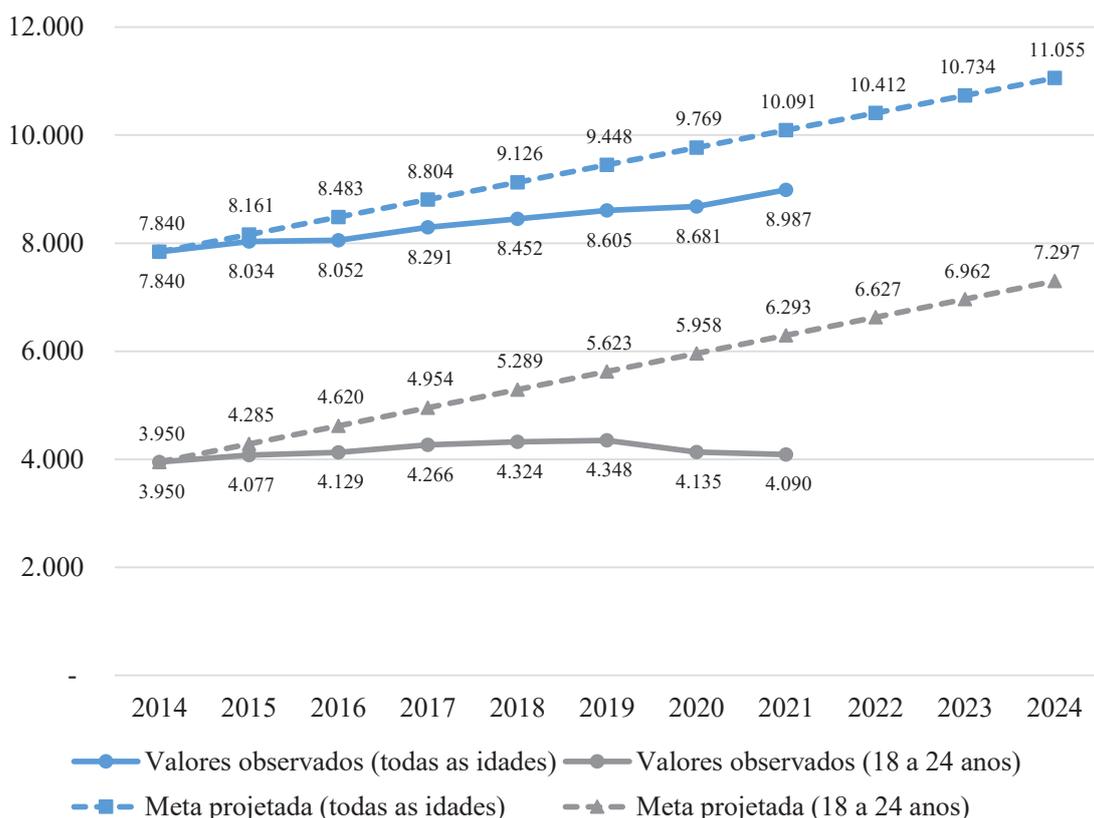
Fonte: Elaboração dos autores com dados do Inep (2022) e IBGE (2018a, 2018b).

Analisando-se as metas projetadas para as taxas (Figura 3), o quadro apresentado é agravado, ainda que a população da faixa etária objetivada esteja em decréscimo pelas projeções do IBGE (2018a, 2018b). Tal dificuldade é ainda mais sobressalente quando visualizamos a população de 18 a 24 anos matriculada no ensino superior, que representa apenas 65% do total de matriculados esperados para 2021.

A Figura 3 apresenta o número de matrículas no ensino superior, o número de alunos matriculados de 18 a 24 anos e os respectivos valores esperados nos períodos, considerando-se crescimento contínuo até o final do Plano. Ao observar o número de alunos de ambas as classificações, levando em conta também a dificuldade de rápida reversão do quadro, é possível notar que o Plano tem estado distante de seus objetivos.

**FIGURA 3**

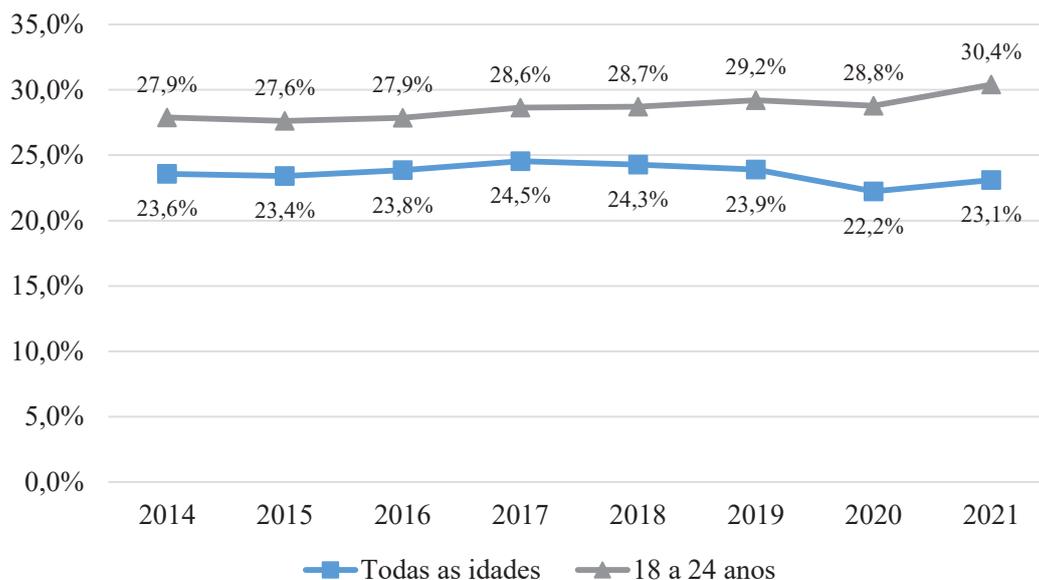
**Matrículas da educação superior no Brasil: Valores observados entre 2014 e 2021 e metas projetadas de 2014 a 2024 (em 1.000 matrículas)**



Fonte: Elaboração dos autores com dados do Inep (2022) e IBGE (2018a, 2018b).

Além disso, a Meta 12 ainda dispõe sobre o percentual de alunos na educação superior pública, tendo definido como mínimo o valor de 40% de matrículas nessa esfera administrativa. Ao observarmos a Figura 4, é possível visualizar a evolução desse percentual ao longo do período analisado.

Entre 2014 e 2021, a participação das matrículas de jovens de 18 a 24 anos na rede pública cresceu apenas 2,5%. Assim, o número de matrículas no ensino público ainda teria de aumentar aproximadamente 10%, o que significaria incluir no sistema público pouco menos de 400 mil alunos nos próximos três anos, atingindo, assim, a meta.

**FIGURA 4****Percentual de matrículas do ensino superior na rede pública, de 2014 a 2021**

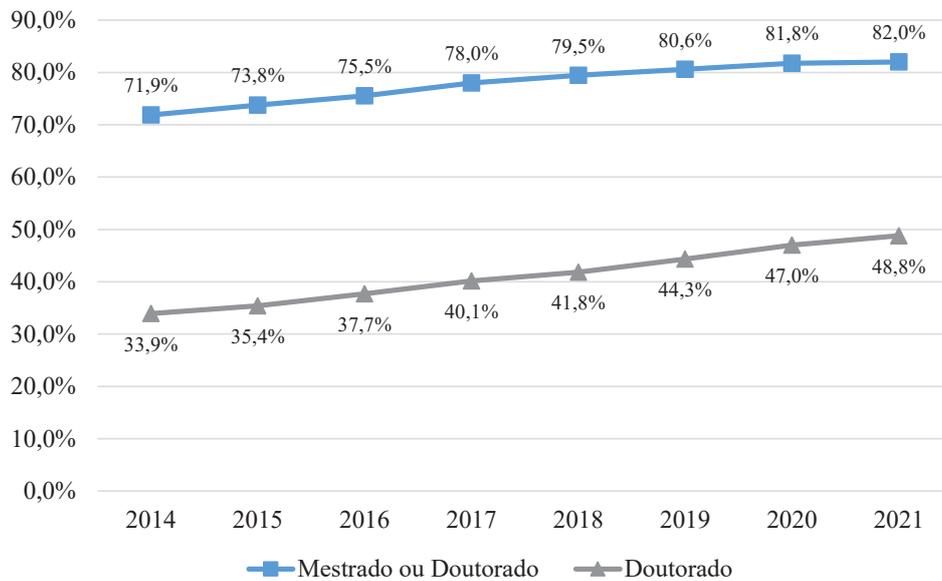
Fonte: Elaboração dos autores com dados do Inep (2022).

Quando analisado o mesmo indicador para o total de matrículas, o quadro parece mais preocupante, dada a queda observada entre 2014 e 2021. Nesse caso, o salto necessário para o atingimento da meta seria de 16,9%, o que representaria 1,5 milhão de matrículas a mais na rede pública até 2024.

Já a Meta 13 do PNE 2014-2024 definia como mínimo o percentual de 75% de professores em exercício com pós-graduação *stricto sensu* (mestrado ou doutorado) e 35% com doutorado. Conforme demonstrado na Figura 5, a meta foi ultrapassada em ambos os percentuais estipulados, superando em 7% o número de professores com pós-graduação *stricto sensu* e em 13,8% o de docentes com doutorado. Dessa forma, para alcançar os objetivos definidos no PNE, bastaria a manutenção das proporções até o final do período do Plano.

**FIGURA 5**

**Proporção de professores do ensino superior com pós-graduação *stricto sensu* (mestrado ou doutorado) no período de 2014 a 2021**

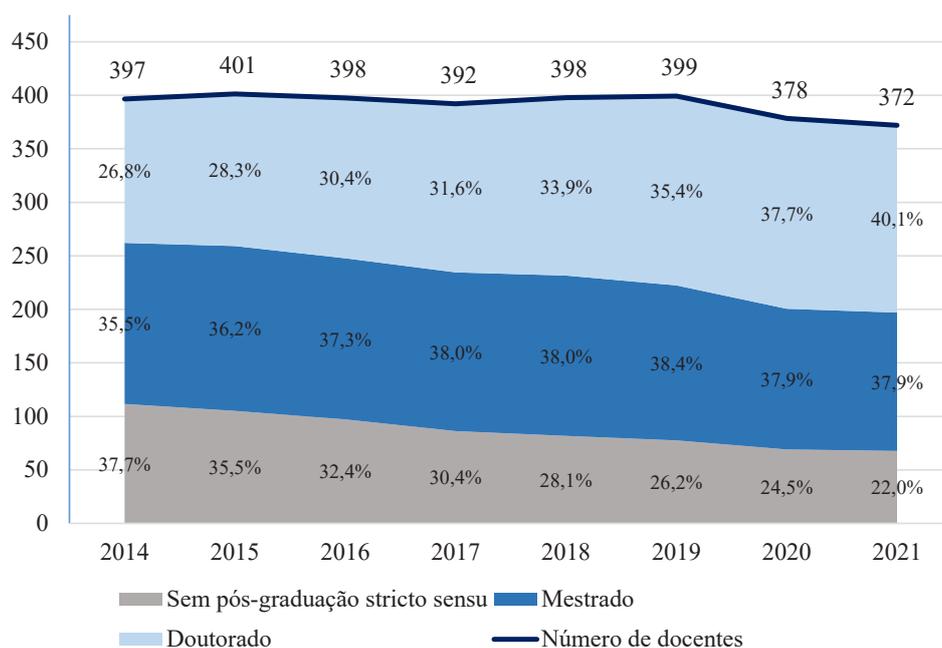


Fonte: Elaboração dos autores com dados do Inep (2022).

Contudo, ainda que as metas tenham sido superadas, cabe observar que essa ampliação, até 2021, se deu de forma proporcional, mas com contribuição da redução do número total de docentes. Como apresentado na Figura 6, ainda que sejam observadas pequenas variações positivas na quantidade de professores de ensino superior ao longo do período, o número total diminuiu de 397 mil para 372 mil, entre 2014 e 2021.

**FIGURA 6**

**Número (em 1.000) e proporção de professores do ensino superior por titulação no período de 2014 a 2021**



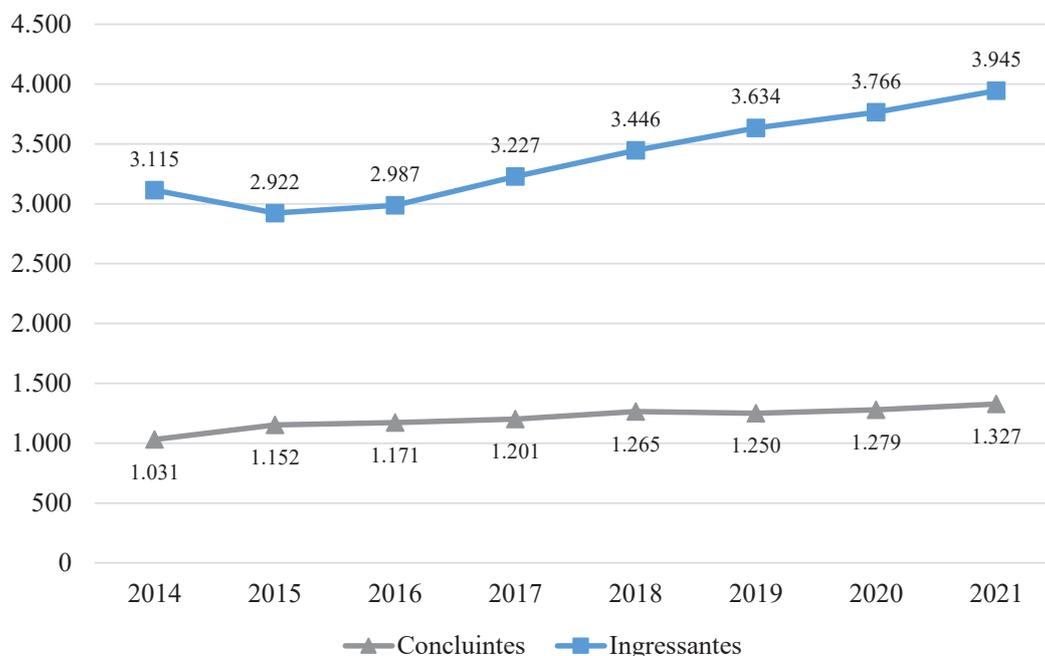
Fonte: Elaboração dos autores com dados do Inep (2022).

Esse decréscimo, muito próximo da estabilização, está em descompasso com o crescimento do número de alunos matriculados. Mesmo que o número esteja aquém do almejado pela meta, ainda supera a evolução do número de professores.

Em análise complementar, de critérios não quantificados, ou seja, citados no PNE 2014-2024, porém sem definição de meta numérica, ou de submetas indicadas pelo Plano, ainda é possível comparar concluintes e ingressantes, diferenciando-se a educação pública da privada, além de verificar se houve evolução com relação à desigualdade de oferta regional, apontada pelo Plano. Conforme se observa na Figura 7, o número de ingressos apresentou variação de 26,6% entre 2014 e 2021, e o número de concluintes cresceu 28,7% no mesmo período.

### FIGURA 7

**Número de ingressantes e concluintes da educação superior no Brasil entre 2014 e 2021 (em 1.000 matrículas)**

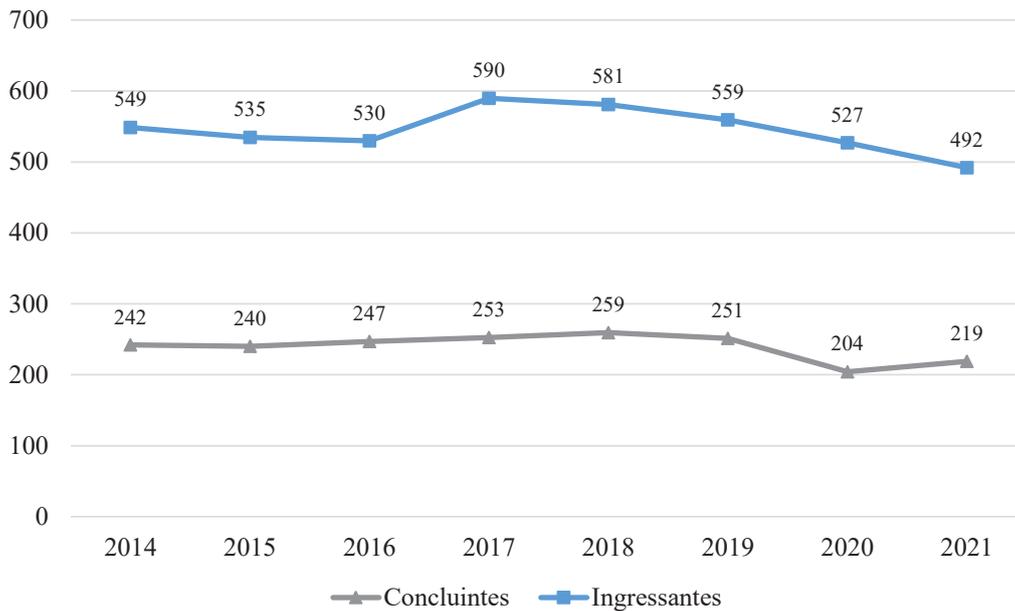


Fonte: Elaboração dos autores com dados do Inep (2022).

Quando observamos apenas a rede pública, essa proporção não sofre alteração. Segundo a Figura 8, a categoria administrativa apresentou uma queda de 10,4% no total de ingressantes, enquanto a variação negativa de concluintes foi de 9,5%, entre 2014 e 2021.

**FIGURA 8**

**Número de ingressantes e concluintes da educação superior pública no Brasil entre 2014 e 2021 (em 1.000 matrículas)**

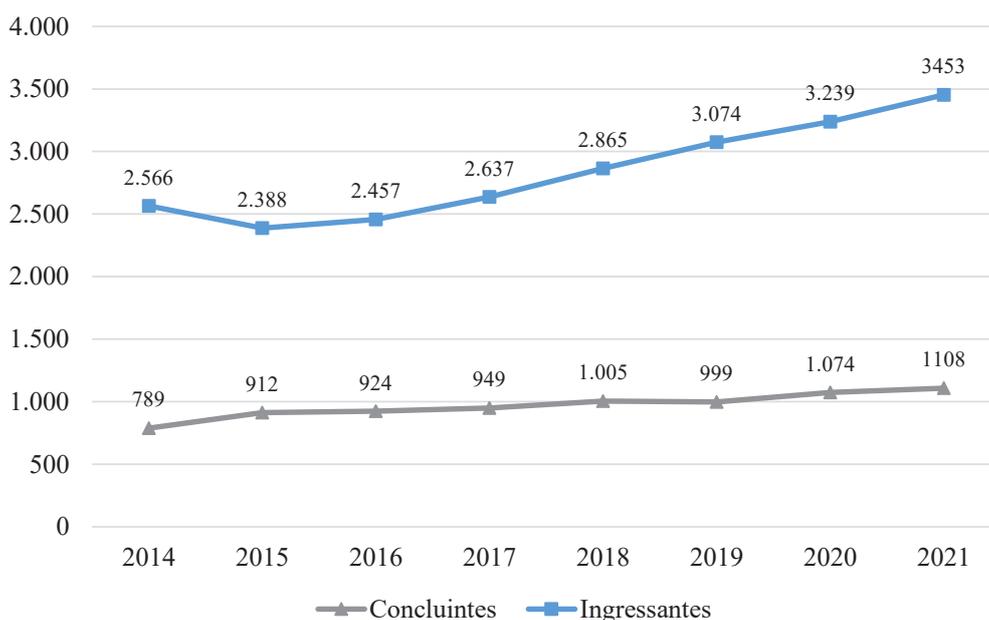


Fonte: Elaboração dos autores com dados do Inep (2022).

Dessa forma, é possível afirmar que a diferença encontrada não é influenciada somente pelo setor privado de ensino. Porém, como podemos avaliar na Figura 9, há ampliação de 40,4% no número de concluintes e de 30,6% no número de ingressantes no período em estudo.

**FIGURA 9**

**Número de ingressantes e concluintes da educação superior privada no Brasil entre 2014 e 2021 (em 1.000 matrículas)**



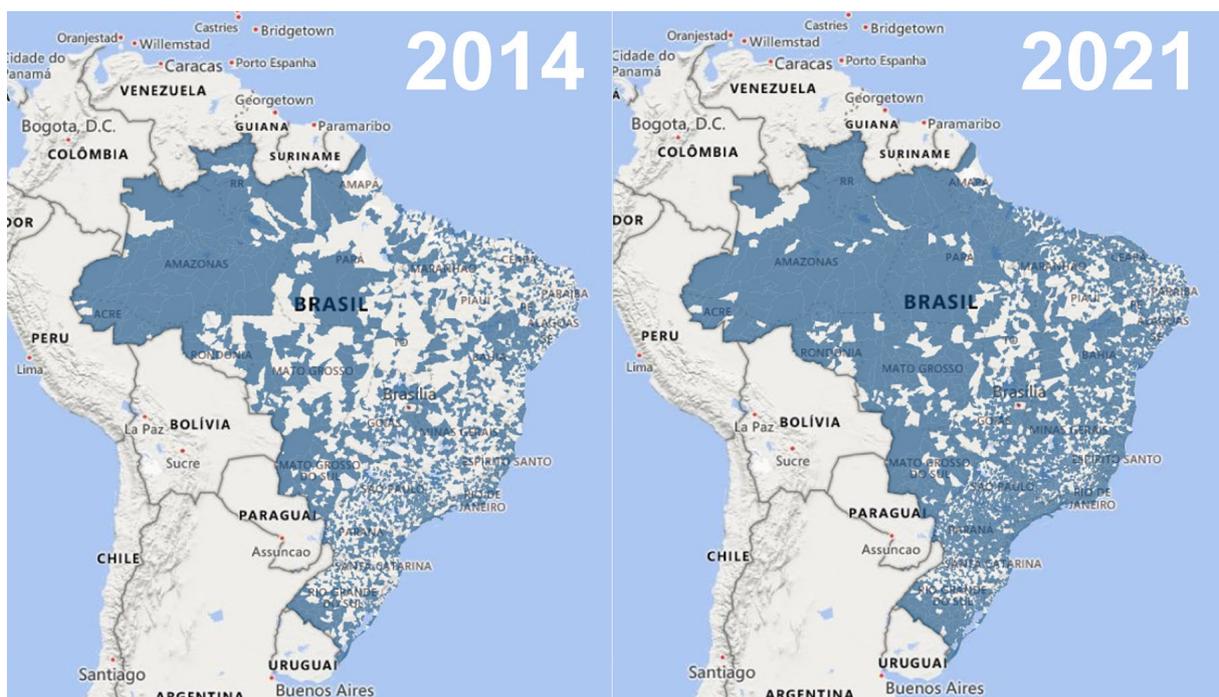
Fonte: Elaboração dos autores com dados do Inep (2022).

Entretanto cabe ressaltar que, para uma análise mais precisa, é necessário observar o número de ingressantes ao longo do tempo, uma vez que a diferença entre ingressantes e concluintes pode se dar pela ampliação do tempo dos alunos em curso, ou por evasão. Ainda assim, diante das restrições das atuais bases de dados, isso pode ser um indicativo de deficiência da política e também deve ser observado para futuros projetos de política pública voltados à educação superior.

Já com relação à interiorização da educação, não havendo forma de identificar a origem dos alunos matriculados através dos dados disponíveis, resta a análise da presença de IES nos municípios brasileiros. Para tal, elaborou-se o mapa, apresentado na Figura 10, no qual os municípios em azul representam a presença de IES com alunos matriculados nos respectivos anos. É possível identificar clara ampliação no espaço geográfico atendido (tanto pela educação superior privada quanto pela pública), tendo o país passado de 1.719 municípios com a presença de IES em 2014 para 2.942 em 2021, o que representa crescimento de 71,1%.

#### FIGURA 10

#### Mapa de municípios com alunos matriculados na educação superior: Comparativo entre 2014 e 2021



Fonte: Elaboração dos autores com dados do Inep (2022).

Contudo cabe destacar que a ampliação do número de municípios foi pautada pela educação a distância (EaD), com amplo crescimento do número de IES, por meio seja de *campi*, seja de polos. Nesse cenário, a educação presencial apresentou redução de abrangência de municípios, chegando a ter perda de 107 entre 2014 e 2021, conforme apresentado na Tabela 1.

**TABELA 1****Número de municípios com matrículas ativas da educação superior, por região e por modalidade de ensino: Comparativo entre 2014 e 2021**

REGIÃO	EaD		VARIÇÃO %	PRESENCIAL		VARIÇÃO %
	2014	2021		2014	2021	
Norte	95	272	186,3%	148	124	-16,2%
Nordeste	352	865	145,7%	337	284	-15,7%
Centro-Oeste	141	258	83,0%	113	116	2,7%
Sudeste	493	996	102,0%	379	357	-5,8%
Sul	315	611	94,0%	242	231	-4,5%
<b>Total</b>	<b>1.396</b>	<b>3.002</b>	<b>115,0%</b>	<b>1.219</b>	<b>1.112</b>	<b>-8,8%</b>

Fonte: Elaboração dos autores com dados do Inep (2022).

Dentre as regiões, apenas o Centro-Oeste apresentou aumento no número de municípios com IES que oferecem ensino presencial entre os anos analisados, ainda que a variação tenha sido relativamente pequena. Já no formato EaD, mesmo que todas as regiões tenham registrado, em 2021, quantidade de municípios próxima ao dobro de 2014, destacam-se Norte e Nordeste, apontados por Ristoff (2013) como pontos de atenção, dada a desigualdade de oferta proporcional à população em relação às demais regiões, identificada no passado em seu estudo do PNE 2001-2011.

## CONCLUSÃO

Com base nos dados e na análise apresentados, o PNE 2014-2024 atingiria parcialmente as metas analisadas. Ainda que já tenha alcançado o indicador da meta referente ao corpo docente, os números de matrículas não mostram indícios otimistas para o final do período do Plano.

É importante destacar que o Plano objetiva a ampliação e democratização do ensino. Sob as análises realizadas, desigualdades regionais de oferta, ainda que existentes, têm sido mitigadas ao longo do período. Todavia ainda cabe questionar, assim como realizou a Conae, se o formato do Plano, incentivando o crescimento da educação por via privada, foi a melhor escolha. Mesmo que haja meta definida para a ampliação do número de matrículas na rede pública, políticas afirmativas como Prouni e Fies, responsáveis por um grande número de ingressantes no ensino superior, são voltadas à rede privada, que, por sua vez, ampliou exponencialmente seu crescimento.

Além disso, também cabe rever se os indicadores do Plano são os mais adequados para a atual realidade, dado que é possível observar um aumento significativo no ingresso de alunos no ensino a distância, porém com um número muito pequeno de concluintes. Ainda que a sub-meta 13.8 do PNE (Lei n. 13.005, 2014) traga

como objetivo o atingimento de 90% de taxa de conclusão para o ensino superior público, e de 75% para o setor privado, dificilmente esses percentuais serão alcançados até o final do Plano. No entanto não é possível mensurar tal indicador, dada a reformulação das bases de dados publicadas pelo Inep, impedindo o acompanhamento da trajetória dos alunos ao longo dos anos de formação.

Também é importante ressaltar que a análise realizada neste trabalho, principalmente em relação às projeções futuras, não captura a complexidade de uma política pública dessa magnitude, entendendo que o embasamento teórico apenas norteia o estudo, que apresenta limitações diante dos diversos cenários possíveis. Assim, esta pesquisa não tem a finalidade de identificar, de forma definitiva, o direcionamento que deve ser dado ao PNE 2014-2024, mas pretende auxiliar na compreensão dos indicadores e em sua leitura por meio de métodos de pesquisas adequados, bem como dar suporte às tomadas de decisões, como colocado pelo Ipea (2018b).

Além disso, este estudo tem como um de seus objetivos fornecer embasamento para futuros trabalhos sobre o assunto. Sendo assim, recomenda-se a utilização das bases de dados e dos métodos empregados para análises mais aprofundadas sobre cada indicador do Plano, e, em proposições futuras, para políticas públicas para a educação superior brasileira.

## REFERÊNCIAS

- Balassiano, M., Seabra, A. A. de, & Lemos, A. H. (2005). Escolaridade, salários e empregabilidade: Tem razão a teoria do capital humano? *Revista de Administração Contemporânea*, 9(4), 31-52. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552005000400003>
- Borges, M. C., & Aquino, O. F. (2012). Educação superior no Brasil e as políticas de expansão de vagas do Reuni: Avanços e controvérsias. *Educação: Teoria e Prática*, 22(39), 117-138. [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1981-81062012000100008&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1981-81062012000100008&lng=pt&nrm=iso)
- Catani, A. M., Hey, A. P., & Gilioli, R. de S. P. (2006). Prouni: Democratização do acesso às instituições de ensino superior? *Educar em Revista*, (28), 125-140. <https://doi.org/10.1590/s0104-40602006000200009>
- Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2016). *Métodos de pesquisa em administração*. Bookman.
- Corbucci, P., Kubota, L., Paula, A., & Meira, B. (2016). Evolução da educação superior privada no Brasil: Da reforma universitária de 1968 à década de 2010. *Radar*, (46), 7-12. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22695.96160>
- Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007*. (2007). Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)
- Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996*. (1996). Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)

- Fernández, S. J., Brignardello, I. D., Hernán, A. E., Correa, B. I., & Andretich, G. (2019). Políticas públicas, processos de planejamento e constituição dos sistemas educacionais em Brasil e Argentina: Um estudo comparativo. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 35(3), 877-877. <https://doi.org/10.21573/vol35n32019.95309>
- Gould, E. M., & Becker, L. T. (2019). Microsoft Power BI: Extending Excel to manipulate, analyze, and visualize diverse data. *Serials Review*, 45(3), 184-188. <https://doi.org/10.1080/00987913.2019.1644891>
- Hanushek, E. A. (2016). Will more higher education improve economic growth? *Oxford Review of Economic Policy*, 32(4), 538-552. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw025>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2018a). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual: População residente, por sexo e grupos de idade (2012-2019)*. IBGE. <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6407>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2018b). *Projeção da população: Proporção de pessoas, por grupo de idade*. IBGE. <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7365>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2019). *Projeção da população por sexo e idade: Indicadores implícitos na projeção – 2010/2060*. IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=downloads>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (2018a). *Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex ante* (Vol. 1). Ipea. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf)
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (2018b). *Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex ante* (Vol. 2). Ipea. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2014). *Censo da educação superior 2012: Resumo técnico*. Inep. [https://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2012/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2012.pdf](https://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2012/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2012.pdf)
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2022). *Censo da educação superior*. Inep. <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>
- Kim, J. (2016). Female education and its impact on fertility. *IZA World of Labor*. <https://doi.org/10.15185/izawol.228>
- Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)
- Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937*. (1937). Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/l0378.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0378.htm)
- Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)
- Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. (2001). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)
- Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001*. (2001). Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do ensino superior e dá outras providências. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10260compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260compilado.htm)
- Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. (2008). Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm)

- Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. (2014). Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)
- Lemieux, T. (2006). The “mincer equation” thirty years after schooling, experience, and earnings. In S. Grossbard (Ed.), *Jacob Mincer: A pioneer of modern labor economics* (pp. 127-145). Springer. [https://doi.org/10.1007/0-387-29175-x\\_11](https://doi.org/10.1007/0-387-29175-x_11)
- Lima, K. (2015). Plano Nacional de Educação 2014-2024: Nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. *Universidade e Sociedade*, (55), 32-43. <https://www.unirio.br/cchs/ess/Members/rodrigo.castelo/educacao-e-sociedade-2017.1/katia-lima-plano-nacional-de-educacao-2014-2024>
- Minto, L. W. (2018). Educação superior no PNE (2014-2024): Apontamentos sobre as relações público-privadas. *Revista Brasileira de Educação*, 23, Artigo e230011. <https://doi.org/10.1590/s1413-24782018230011>
- Oliveira, D. A., Dourado, L. F., Cabral, A., Neto, Cury, C. R. J., Oliveira, J. F. de, Pinto, J. M. de R., Vieira, L. M. F., Machado, M. M., & Gomes, N. L. (2011). Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. *Revista Brasileira de Educação*, 16(47), 483-492. <https://doi.org/10.1590/s1413-24782011000200011>
- Oliveira, J. F., & Dourado, L. F. (2017). A educação superior no Plano Nacional de Educação (2014-2024): Expansão e qualidade em perspectiva. In L. F. Dourado (Org.), *Plano Nacional de Educação: PNE 2014/2024: Avaliação e perspectivas* (pp. 105-137). Mercado das Letras.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2013). *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*. OECD Publishing. [https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2013\\_eag-2013-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2013_eag-2013-en)
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2018). How is the tertiary-educated population evolving? *Education Indicators in Focus*, (61). [https://www.oecd-ilibrary.org/education/how-is-the-tertiary-educated-population-evolving\\_a17e95dc-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/how-is-the-tertiary-educated-population-evolving_a17e95dc-en)
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. OECD Publishing. <https://read.oecd.org/10.1787/69096873-en?format=pdf>
- Pacheco, E., & Ristoff, D. (2004). *Educação superior: Democratizando o acesso* (Série Documental Textos para Discussão n. 12). Inep. <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3825/3526>
- Projeto de Lei n. 3.582, de 28 de abril de 2004. (2004). Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dá outras providências. Brasília, DF. [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=16AEC3F8F4F50AAB2243A470429BCE82.proposicoesWebExterno2?codteor=219649&filename=PL+3582/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=16AEC3F8F4F50AAB2243A470429BCE82.proposicoesWebExterno2?codteor=219649&filename=PL+3582/2004)
- Projeto de Lei n. 8.035, de 3 de novembro de 2010. (2010). Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF. [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0z57cpg8cxa5o102yz5oxowev44948770.node0?codteor=831421&filename=PL+8035/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0z57cpg8cxa5o102yz5oxowev44948770.node0?codteor=831421&filename=PL+8035/2010)
- Queiroz, J. C. (2014). *Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e sua estrutura funcional* [Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília]. Repositório Institucional UnB. [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32252/1/2018\\_JacquelineClaraQueiroz.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32252/1/2018_JacquelineClaraQueiroz.pdf)
- Ramos, C. A. (2015). *Introdução à economia da educação*. Alta Books.
- Ristoff, D. (2013). Os desafios da educação superior na Ibero-América: Inovação, inclusão e qualidade. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 18(3), 519-545. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772013000300002>

- Souza, D. B. de. (2014). Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. *Estudos em Avaliação Educacional*, 25(59), 104-170. <https://doi.org/10.18222/eaee255920143001>
- Valente, I., & Romano, R. (2002). PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educação & Sociedade*, 23(80), 96-107. <https://doi.org/10.1590/s0101-73302002008000007>
- Viana, G., & Lima, J. F. de. (2010). Capital humano e crescimento econômico. *Interações (Campo Grande)*, 11(2), 137-148. <https://doi.org/10.1590/s1518-70122010000200003>