



Políticas Públicas: avaliação do Plano Nacional de Educação e suas repercussões na educação superior brasileira


Diego de Sousa Bernardes^a

 <https://orcid.org/0000-0002-4329-4665>
diegosb@ufu.br


Diego Queiroz Melo^b

 <https://orcid.org/0000-0003-3858-3144>
diego.queiroz@ufv.br

Carlos Eduardo Artiaga Paula^b

 <https://orcid.org/0000-0001-6927-9239>
carlosartiaga@ufv.br

Leonardo Pinheiro Deboçã^b

 <https://orcid.org/0000-0002-3747-5689>
leonardo.deboca@ufv.br

RESUMO

Um dos principais instrumentos utilizados pela administração pública para enfrentar e buscar solucionar os problemas da sociedade civil são as políticas públicas. A dinâmica desse complexo instrumento contempla a identificação das demandas sociais, o estabelecimento das diretrizes, a implementação das ações e a avaliação da sua efetividade. No Brasil, o Plano Nacional de Educação se apresenta como uma das mais amplas e complexas políticas públicas, que teve uma evolução histórica repleta de diversas concepções e direcionamentos, permeada pela intrincada dinâmica da política nacional e sua evolução histórica inconstante. Dada essa amplitude, o presente trabalho objetivou avaliar os resultados do referido plano no âmbito da educação superior a partir de quatro das vinte metas dessa política pública. Por meio de uma pesquisa qualitativa descritivo-explicativa, obteve-se dados estatístico-numéricos em sites oficiais que foram organizados conforme as quatro metas do PNE. A partir dessa organização, os dados foram interpretados segundo o método hermenêutico-dialético, preconizado por Minayo. Concluiu-se que o Plano Nacional de Educação é um marco para o progresso da educação no Brasil. Entretanto, os resultados compilados no estudo demonstram que a política educacional brasileira ainda está muito distante de satisfazer os anseios e necessidades da população. Nota-se ainda que o Plano Nacional de Educação necessita de metas mais claras e objetivas e parâmetros bem delimitados para avaliação e validação dos resultados alcançados visando futuros aprimoramentos dessa e de outras políticas públicas educacionais não apenas no ensino superior mas em todo o sistema educacional brasileiro.

Palavras-Chave: Plano Nacional de Educação; Ensino Superior; Avaliação; Políticas Públicas.

ABSTRACT

One of the main instruments used by the public administration to face and aim to solve the problems of civil society are public policies. The dynamics of this instrument include the identification of social demands, the establishment of guidelines, the implementation of actions and the evaluation of their effectiveness. In Brazil, the National Education Plan presents itself as one of the broadest and most complex public policies, which has had a historical evolution full of diverse conceptions and directions. Given this breadth, this study aimed to evaluate the results of that plan in the context of higher education through four of the twenty goals of this public policy. Through a qualitative descriptive-explanatory research, statistical-numerical data were obtained from official websites that were organized according to the four goals of the PNE. From this organization, the data were interpreted according to the hermeneutic-dialectic method, recommended by Minayo. It was concluded that the National Education Plan is a milestone for the progress of education in Brazil. However, the results compiled in the study demonstrate that Brazilian educational policy is still a long way from satisfying the population's desires and needs. It is also noted that the National Education Plan requires clearer and more objective goals and well-delimited parameters for evaluation and validation of the results achieved aiming at future improvements in this and other educational public policies not only in higher education but throughout the Brazilian educational system.

Keywords: National Education Plan; Higher Education; Evaluation; Public Policies.

^a Universidade Federal de Uberlândia, campus Patos de Minas/MG, Brasil.

^b Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal de Viçosa campus Rio Paranaíba/MG, Brasil.

INTRODUÇÃO

As Políticas Públicas correspondem às ações de planejamento por parte do Estado, executando medidas para garantir o interesse público, em regra, em diferentes eixos temáticos (LENZI, 2018). Mais especificamente, as políticas públicas educacionais são programas ou ações concebidos pelos governos no intento de tentar garantir o acesso à educação para todos os cidadãos, de forma mais equânime e justa (Ibid.). Além de garantir a educação para todos, também é função das políticas públicas avaliar e ajudar a melhorar a qualidade do ensino do país (Ibid.).

Dentre as políticas educacionais, será abordado, nesse estudo, a Política Nacional de Educação (PNE). Instituída em 2014, a referida política previu a ampliação dos recursos para a educação (10% do PIB – até 2024), gestão democrática da educação, valorização dos profissionais, universalização da educação básica, erradicação do analfabetismo, ampliação do acesso ao ensino superior e a melhoria na qualidade da educação (BRASIL, 2014).

Para tanto, ela previu instrumentos de avaliação, a partir de indicadores, como a taxa bruta de matrículas na graduação (BRASIL, 2018, 2020) e destinou, de suas 20 metas a serem cumpridas até 2024, 4 para o ensino superior que são as de número 12 (matrículas no ensino superior), 13 (proporção de mestres e doutores), 14 (matrículas na pós-graduação) e 20 (ampliar o investimento público em educação pública).

Embora as metas devam ser cumpridas até 2024, é relevante avaliar e reavaliar as ações que estão sendo realizadas para o cumprimento das metas. Diante do exposto, o presente estudo visa, a partir de dados quantitativos disponíveis em documentos oficiais, avaliar os resultados obtidos no Ensino Superior e se esses resultados são ou serão suficientes para cumprir as 4 metas voltadas para o ensino superior previstas na PNE.

Este trabalho, portanto, insere-se, na seara da política educacional brasileira e, considerando a extensa amplitude da temática, foca na fase de análise das políticas públicas, compilando, analisando e discutindo os resultados das metas do PNE, relacionadas ao ensino superior. O enfoque dado à fase de avaliação da referida política pública se dá partir dos pressupostos teóricos evidenciados na próxima seção.

Além desta introdução, o presente artigo é composto de um referencial teórico, que traz as bases da literatura acerca das políticas públicas, as suas fases e também sobre o PNE; seguido da metodologia adotada no estudo e da seção 4, dedicada à

sintetizar os resultados observados até então pelos indicadores do PNE, relacionados ao ensino superior. Na quinta seção, foi conduzida uma breve análise e discussão dos resultados apontados arrematada pelas considerações finais, recomendando novos estudos pertinentes à temática.

REFERENCIAL TEÓRICO

Políticas Públicas são “programas de ação governamental voltados à concretização de direitos” (BUCCI, 2001, p. 13) e, por isso, possuem uma preocupação prática de aplicar, na realidade social, os direitos previstos na legislação. Neste sentido, mesmo políticas públicas que não versam especificamente sobre a efetivação de direitos, como a industrial e a energética não desvirtua a concepção trazida por Bucci (2001), pois são políticas que visam mediar a realização de direitos. Logo, “toda política pública pode ser considerada, nesse sentido, ao mesmo tempo política social” (Ibid., p. 13) e instrumental que exige planejamento, racionalização e participação popular.

Gonçalves e Oliveira (2014) corroboram o conceito de Bucci (2001) e frisam que as políticas públicas não são uma única ação, mas um conjunto delas e que devem ser coerentes para alcançar um determinado objetivo. Como características comuns às políticas públicas, Jardim, Silva e Nhrreluga (2009) destaca as seguintes:

relações de poder e legitimidade; espaços de trocas; elementos de valor e conhecimento; normas, regulamentos e procedimentos; necessidades de escolhas; sentidos e valores culturais; uma ideologia que as gere e as sustente; planejamento orçamentário; organograma e estrutura organizacional hierárquica setorial; integração e inter-relacionamento entre seus vários aspectos e níveis; programas e projetos específicos; dinamismo para as necessárias atualizações; participação dos setores interessados; representação democrática da sociedade na sua formulação e implementação; atendimento de diferentes demandas; critérios de aferição e avaliação de seus resultados; atenção para as correções necessárias ao longo de sua trajetória (s/p).

Pode-se concluir que as políticas públicas não são estáveis, mas mutantes e dependem de vários fatores, como o tempo e o espaço em que estão inseridas. Dagnino et. al. (2002) também diferencia as políticas públicas de outros institutos, como a decisão, singularmente considerada, pois a política é um conjunto de decisões. Diferencia também da administração, pois a política envolve decisões político-democráticas com caráter normativo.

As políticas públicas podem atuar em diversos setores sociais, dentre os quais destaca-se o da educação que é objeto desse estudo. Logo, o conceito de política pública

educacional perpassa pelo conceito e características das políticas públicas, acima mencionadas, mas limita-se ao setor educacional. Contudo, o tal termo (educação) é amplo e não se limita ao ambiente escolar.

Educação é tudo o que pode ser aprendido socialmente, na família, igreja, rua, escola, trabalho e advém não só do ensino, mas da observação, repetição, conversação, reprodução, inculcação entre outros (OLIVEIRA, 2010). Contudo, no caso da política pública educacional, esta se limita à educação escolar e envolve temáticas, como a infraestrutura das escolas, formação docente, carreira, valorização profissional, matriz curricular, gestão escolar entre outros (Ibid.).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) elucida e sintetiza os principais conceitos necessários à compreensão do que consiste a política pública educacional (BRASIL, 1996). Na referida legislação, educação são "processos formativos" (s/p) que se desenvolvem em diversos espaços sociais, como "na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais" (s/p) (art. 1º), mas a LDB limita-se à "educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias" (s/p) (art. 1º, § 1º) e que vincula-se "ao mundo do trabalho e à prática social" (s/p) (art. 1º, § 2º). A finalidade da educação é "o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (s/p) (art. 2º).

Políticas públicas: categorização e formulação

Com base no modelo desenvolvido por Lowi (1972), as políticas públicas podem ser categorizadas da seguinte maneira:

a) *Políticas públicas distributivas*: sua principal função é distribuir certos serviços, bens ou quantias a apenas uma parcela da população. Um exemplo seria o direcionamento de dinheiro público para áreas que sofrem com enchentes; na Educação, seriam as cotas.

b) *Políticas públicas redistributivas*: sua principal função é redistribuir bens, serviços ou recursos para uma parcela da população, retirando o dinheiro do orçamento de todos. Um exemplo disso seria o sistema previdenciário; na Educação seria a política de financiamento educacional, onde há um fundo em que todos os municípios e estados

colocam dinheiro, mas que depois é repartido conforme as matrículas e não de acordo com a contribuição de cada um.

c) *Políticas públicas regulatórias*: essas medidas estabelecem regras para padrões de comportamento. São bastante conhecidas, pois tomam a forma de leis. Um exemplo muito comum são as regulações do trânsito; na Educação, pode-se citar a lei que organiza a área, como a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

d) *Políticas públicas constitutivas*: são elas que dizem como, por quem e quando as políticas públicas podem ser criadas. Pode-se citar a distribuição de responsabilidade entre municípios, estados e Governo Federal. Na Educação, por exemplo, municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; os Estados e o Distrito Federal no ensino fundamental e médio e a União no ensino superior (art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)).

As políticas públicas são elaboradas segundo a teoria intitulada “ciclo de políticas públicas” (SECCHI, 2011). Trata-se um intrincado processo que organiza a vida de cada política em fases sequenciais e interdependentes. Para este autor, este processo compreende sete etapas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Ao apresentar tal dinâmica, Secchi (2011) ressalta a flagrante não-linearidade do processo na prática, em que se observam inversões na sequência, sobreposições de etapas ou até mesmo supressões.

Já para Howlett e Ramesh (2013), existem cinco fases do ciclo de políticas públicas: formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Tal como foi afirmado por Secchi (2011), estes autores também alegam que, na prática os estágios não são sequenciais ou obrigatórios em sua plenitude. Tudo vai depender da situação política e econômica vivenciada. Não é incomum que se pule fases, sendo a formação da agenda uma das fases de mais difícil percepção.

A fase da formação da agenda consiste na etapa em que se decide se determinado tema será de fato inserido na pauta política ou se será descartado (FREY, 2000). Segundo o mesmo autor, esta fase exige uma avaliação preliminar de custo-benefício das várias opções disponíveis, bem como da avaliação das chances de cada agenda ser aprovada posteriormente na arena política. Lotta (2010) argumenta que a fase de formulação da política engloba a construção da transcrição dos propósitos

governamentais em programas, ou seja, com base em que modelos e de que forma os governos elegem quais alternativas serão postas em prática.

A etapa de tomada de decisão condensa o momento em que as intenções e interesses dos diversos atores envolvidos na dinâmica do ciclo de políticas públicas são, respectivamente, explicitados e ponderados (SECCHI, 2011). A fase consecutiva, a de implementação, compreende o momento em que as políticas públicas deixam o nível de concepção e planejamento e adentram no universo real, ou seja, é a etapa em que as políticas públicas são postas em prática (LOTTA, 2010).

Por fim, com base na classificação de Howlett e Ramesh (2013), tem-se a fase da avaliação das políticas públicas, foco do presente trabalho. Secchi (2011) aduz que esta fase é o momento em que são analisados o processo de implementação e o desempenho da política pública no intento de traduzir melhor o estado da política e o nível de assertividade e resolutividade que suas ações trouxeram para a sociedade. Ainda segundo o autor, os principais critérios para se avaliar uma política pública são: a economicidade, o nível de utilização dos recursos; a eficiência econômica, a relação entre os recursos e a produtividade; a eficiência administrativa, o grau de alinhamento da execução aos métodos estabelecidos; a eficácia, o patamar de atingimento das metas ou objetivos; e, enfim, a equidade, ou seja, a isonomia na distribuição dos benefícios da política pública.

Motta (1990) sustenta esses critérios trazidos por Secchi (2011), ao afirmar que a avaliação da política pública objetiva três pilares: a sua adequação, ou seja, avaliar se os resultados respondem às necessidades; a equidade, se houve uma distribuição mais justa por meio da política implementada; e a propriedade política, isto é, se a política consegue satisfazer as demandas externadas pela sociedade civil. A etapa de avaliação propicia um ajustamento e adequação da política pública, conferindo uma maior assertividade na perseguição às metas traçadas na fase de formação da agenda (LOTTA, 2010).

Para Frey (2000), a etapa de avaliação é o momento em que se observa os impactos efetivos da política pública e que se questiona quais os déficits e efeitos colaterais indesejados a fim de embasar ações futuras. Segundo o autor, esta etapa pode culminar na suspensão ou encerramento do ciclo político ou até mesmo na iniciação de um novo ciclo, ou seja, a condução de uma releitura da política pública, conduzindo a um novo processo elaborativo em modificação ao anterior.

Histórico da construção das políticas educacionais

A política educacional no Brasil é, historicamente, repleta de disputas de projetos com concepções diversas. O ensino se institucionalizou gradualmente até alcançar o formato atual, em que há instituições educacionais públicas e gratuitas (FERREIRA, 2016).

No Brasil, a pretensão em construir um Plano Nacional de Educação (PNE) iniciou-se em 1932 a partir da V Conferência Nacional de Educação, realizada em Niterói promovida pela Associação Brasileira de Educação (CURY, 2011). Os trabalhos, no entanto, avançaram apenas até 1937 quando foram interrompidos com o advento do Estado Novo que fechou o Congresso Nacional.

Durante a redemocratização do Brasil, em 1946, voltou-se a discutir o planejamento da educação, especialmente no governo Juscelino Kubitschek. Por isso, em 1961, foi aprovada a Lei de Diretrizes Básicas (LDB) da Educação (DOURADO, 2016). Nesse ano, uma política de educação surgiu de forma elementar no texto da lei n. 4.024/61, mas limitou-se a definir metas e fundos para cada nível de ensino, tornando-se, desta forma, apenas um plano para aplicação dos recursos federais para a educação (CURY, 2011).

Durante o regime militar observou-se um ciclo de reformas educacionais isoladas com ênfase no pensamento tecnocrático. No contexto ditatorial, a área social não era prioridade nas ações governamentais (CURY, 1998). Os Planos de Desenvolvimento editados tinham um viés economicista e com metas inferiores às estabelecidas em 1961. Contudo, o viés autoritário e tecnocrático das políticas educacionais no período militar tornou-se inviável com o início da redemocratização do País. O 2º Plano Nacional de Desenvolvimento de 1975-1979 trouxe a necessidade de uma política social integrada e integradora com uma visão sociorredistributiva, pois a democracia implica em uma melhora no padrão de vida de todos sobretudo dos mais pobres (Ibid.).

Contudo, no período de transição democrática no Brasil, embora tenham sido elaborados esboços de programas educacionais, estes não conseguiram se consolidar em uma política pública (CURY, 1998). Essa tentativa, no entanto, ganhou força em 1988 com a nova Constituição Federal que trouxe novas configurações do papel do Estado na educação e estabeleceu princípios para ministrar o ensino no Brasil. Em 1996, criou-se a Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - e a Emenda

Constitucional nº 14/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Apenas em 2001 foi aprovado o PNE (2001-2011), inovando por meio da agregação e ampliação das legislações até então vigentes. Porém, ainda não se traduzindo diversas solicitações da sociedade brasileira, sendo, portanto, fruto dos interesses políticos da época. O primeiro PNE tinha como principais características: uma forte ênfase no ensino fundamental e a construção de um sistema de avaliação da educação. Por fim, no ano de 2007, foi concebido o Plano de Desenvolvimento da Educação, plano executivo contendo um conjunto de programas para atingir as metas do PNE de 2001.

Segundo Ferreira (2016), a partir do momento em que a educação passou a ser percebida como um importante instrumento de construção da sociedade e ascensão social, os governos passaram a despender maior preocupação com essa temática e a considerá-la cada vez mais em suas agendas. Além disso, a demanda por melhorias na educação passou também a ser uma reivindicação popular exigindo um ensino mais acessível, igualitário e de qualidade.

Neste contexto, surgiu a necessidade de “uma maior sistematização da educação, de modo a abarcar um número mais expressivo de educandos e de formar cidadãos de acordo com as necessidades sociais e de mercado” (FERREIRA, 2016, p. 412). Criou-se, enfim, um terreno fértil para a elaboração de uma nova política educacional no Brasil.

Segundo Neves (2007), há uma demanda crescente por educação superior e um reconhecimento sobre sua importância estratégica para o desenvolvimento econômico e social. Generaliza-se, ainda, segundo Neves (2007), a convicção de que o desenvolvimento requer cada vez mais a ampliação dos níveis de escolaridade da população; e que as necessidades do desenvolvimento e conseqüentemente o novo perfil da demanda exigem flexibilidade, agilidade, alternativas de formação adequadas às expectativas de rápida inserção em um sistema produtivo em constante mudança.

O Novo PNE

O Novo PNE, por suas características peculiares, pode ser definido como um tipo especial de política pública, por abarcar características regulatórias, ao definir metas e o acompanhamento contínuo de diversos indicadores em instâncias variadas; e constitutivas, ao atribuir diversos níveis de responsabilidade entre os órgãos governamentais responsáveis pela educação nacional.

Ele dá prioridade às ações de qualidade focadas na Educação, indicando o desejo de garantir o acesso ao conhecimento para todos e, conseqüentemente, reduzir desigualdades no País. Cabe ressaltar que este tipo de ação requer um planejamento técnico e leva mais tempo para que os resultados sejam perceptíveis (FONSECA, 2009).

O PNE começou a ser concebido em 2010 com a intensa participação de diversas organizações da área educacional, atores do setor público e privado e recebeu quase três mil emendas entre Câmara e Senado (DOURADO, 2016).

O Novo PNE, aprovado em 2014, dá continuidade ao PNE 2001-2011, mas, assim como seu antecessor, durante sua tramitação sofreu diversas mudanças com vieses políticos e econômicos. Minto (2018), aponta que, após muitas mudanças no projeto original, que já havia incorporado de forma restrita as deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, o texto aprovado foi celebrado pelos seus aprovadores e por um nicho da sociedade por várias razões, dentre as quais sobressai o viés privatista do Novo PNE.

Ao avaliar o cenário nacional em que as políticas públicas são concebidas e implementadas, Frey (2000) sustenta a tese de que, diferentemente do que acontece nos países mais desenvolvidos, no Brasil, as estruturas institucionais são demasiadamente fluidas, particularmente nas esferas estaduais e municipais. Essa característica transfere aos atores políticos o protagonismo na concepção das políticas públicas, o que embasa a afirmação de Minto (2018) de que houve importantes alterações no texto do PNE por ação de um grupo específico, desconsiderando a demanda coletiva.

A concepção do PNE foi, portanto, permeada de um intenso jogo de interesses e relações de poder. Na visão de Pinheiro (2010), apesar de ter sido amplamente discutido por cerca de quatro anos, antes de ser formalmente aprovado, o resultado final de mais esta política pública perpetuou as costumeiras práticas clientelistas nacionais, que ignoram os anseios da população em benefício de alguns atores influentes. Essa dinâmica observada na elaboração do PNE pode ser compreendida, de forma mais profunda, ao se considerar as observações feitas por Pinheiro (2014), inspirado em Foucault, que demonstram o quanto o poder consegue produzir desejos coerentes para “obtenção da docilidade” dos indivíduos, visando a objetivação de realidades. Em decorrência disso, os indivíduos passam a se submeter ao poder, de forma irrestrita, supondo estarem satisfazendo os seus desejos particulares que foram, na verdade, criados pelo próprio poder.

Ainda segundo Minto (2018, p. 6), existe um relativo consenso de que o documento final da CONAE 2010 trazia avanços diante das políticas vigentes para a educação no decênio anterior e que sua transformação no projeto de lei n. 8.035/2010 pelo governo brasileiro e posteriores modificações introduzidas pelo Congresso Nacional não traduziram esse conjunto de deliberações. Para Oliveira *et al* (2011, p. 488-489), o Novo PNE não apresentou um diagnóstico da realidade educacional brasileira e do PNE 2001-2011.

Parada (2007) complementa o argumento de Oliveira *et al* (2011) ao afirmar que, devido à elevada complexidade das temáticas sociais e econômicas, qualquer política pública partirá sempre de uma simplificação da realidade e de seus problemas. Tal simplificação, apesar de necessária para a concepção e o desenvolvimento das políticas públicas, é também, paradoxalmente, deletéria, pois limita a compreensão holística da realidade social, o que, por sua vez, conduz a programas e ações parciais e unilaterais.

Nesse sentido, o PNE delimitou um total de 20 metas detalhadas em 254 estratégias, além de 14 artigos que definem ações a serem realizadas pelo país. Apresentou também uma forte característica avaliativa ao definir diversos instrumentos e mecanismos, presentes na maioria das metas, voltados a avaliar e a diagnosticar o “progresso da qualidade da educação e a pretensão de ampliar e aprimorar as avaliações já instituídas” (FERREIRA, 2016, p. 413).

No eixo estruturante da educação superior, o PNE (BRASIL, 2014a) definiu as seguintes metas:

- a) *Meta 12* (contendo 21 estratégias): elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.
- b) *Meta 13* (contendo 9 estratégias): 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.
- c) *Meta 14* (contendo 15 estratégias): elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

d) *Meta 20* (contendo 9 estratégias aplicáveis ao ensino superior): ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Este grupo de quatro metas além de focar ações para a melhoria do ensino superior, tem o potencial de gerar um efeito secundário também na melhoria da educação básica, uma vez que os docentes deste nível se formam no ensino superior. Isso sem mencionar a geração de renda e desenvolvimento socioeconômico local que o ensino superior proporciona ao formar profissionais das mais diversas áreas (BRASIL, 2014b).

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) desenvolveu alguns indicadores, discriminados no Quadro 1, para avaliar o atendimento aos objetivos definidos nas metas diretamente relacionadas à educação superior.

Quadro 1. Indicadores relacionados às metas da educação superior.

Meta	Indicador
12	12A: Taxa bruta de matrícula ³ na graduação.
	12B: Taxa líquida de escolarização ⁴ na educação superior.
	12C: Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação.
13	13A: Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior.
	13B: Percentual de docentes com mestrado na educação superior.
14	14A: Títulos de mestrado concedidos por ano no País.
	14B: Títulos de doutorado concedidos por ano no País.
20	20A: Gasto público em educação pública em proporção ao PIB.
	20B: Gasto público em educação em proporção ao PIB

Fonte: adaptado de Brasil (2018, p. 205; 221, 239 e 329).

METODOLOGIA

O presente estudo analisou as quatro metas do PNE de 2014 diretamente relacionadas ao ensino superior. Em cada uma dessas metas, foram analisados os

³ A Taxa bruta de matrícula relaciona o total de matriculados no ensino superior, sem exceção de idade, com a população total de jovens entre 18 e 24 anos.

⁴ A Taxa de líquida de escolarização representa a razão entre o número de matrículas de alunos com idade prevista (18 a 24 anos) para estar cursando o ensino superior e a população total na mesma faixa etária.

relatórios dos ciclos de monitoramento das metas do PNE, compilando-se os resultados aferidos para cada uma das quatro metas, por meio dos seus respectivos indicadores. Na sequência, conduziu-se uma análise descritiva dos resultados em face aos objetivos do próprio PNE, aprofundada com base no referencial teórico.

Logo, o presente estudo é, em um primeiro momento, descritivo (GIL, 2002), pois visa descrever as características de determinados fenômenos ou estabelecer relações entre variáveis distintas. O artigo se enquadra nesta taxonomia, pois buscou identificar, discutir e comparar os resultados da política nacional de educação voltada para o ensino superior. No que diz respeito aos procedimentos, o trabalho é de natureza documental, pois consistiu na análise de diversos documentos públicos disponibilizados nos sites oficiais do Ministério da Educação e agências correlatas, relacionados com o PNE (BRASIL, 2014b, 2018, 2018b, 2020; IPEA, 2020; OBSERVATÓRIO..., 2018). Os dados estatístico-numéricos foram organizados e apresentados conforme cada uma das 4 metas da PNE relacionadas ao ensino superior.

A partir dessa organização, o estudo, em seguida, explica os dados, tece conclusão, indica possíveis pontos fracos na PNE, apresenta interpretações críticas desta política e contextualiza os dados. Por isso, a análise de dados ocorreu segundo o método hermenêutico-dialético, descrito por Minayo (2006). Nessa segunda etapa, o estudo pode ser caracterizado como explicativo (GIL, 2002).

Já no que concerne à abordagem do problema, o estudo é de natureza majoritariamente qualitativa, inserido no campo da pesquisa social, uma vez que teceu análises e considerações acerca de resultados quantitativos permeados por preceitos e diagnósticos de ordem qualitativa. Vidich e Lyman (2006, p. 40) destacam: “[...] todos os métodos de pesquisa são, no fundo, qualitativos [...]; o emprego de dados quantitativos ou de procedimentos matemáticos não elimina o elemento intersubjetivo que representa a base da pesquisa social”.

RESULTADOS

Conforme determinado pela Lei Federal nº 13.005/2014, em seu §2º do artigo 5º, o Inep tem a atribuição de publicar, a cada dois anos, estudos para acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas pela referida lei (BRASIL, 2014a). Dentre as diversas publicações produzidas para atender essa atribuição, destacam-se os relatórios

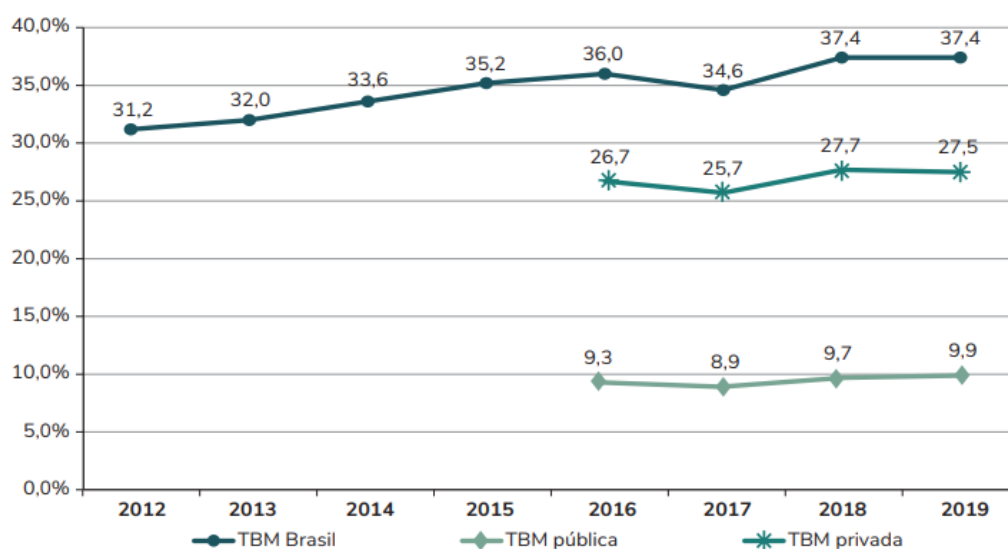
de ciclos de monitoramento, que trazem diversos resultados dos indicadores de todas as metas.

Sendo assim, apresenta-se nesta seção alguns dos resultados que constam no Relatório do 2º e do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação, publicados, respectivamente, em 2018 e 2020 pelo Inep, referentes ao acompanhamento dos indicadores do eixo estruturante da educação superior. Os resultados apresentados foram coletados através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Censo da Educação Superior do Inep.

Meta 12: matrículas no ensino superior

Os objetivos desta meta foram acompanhados através de três indicadores: 12A, 12B e 12C. O indicador 12A abarca a variável ‘taxa bruta de matrícula na graduação’ (TBM), definida como o “total de alunos matriculados [...] em relação ao total da população em idade considerada adequada para cursar o ensino superior” (BRASIL, 2020, p. 262) que é de 18 a 24 anos. A meta estabelecida para este indicador é de se atingir o valor de 50% até 2024. O gráfico 1 apresenta a evolução deste indicador no Brasil, por rede de ensino (pública e privada), entre 2012 e 2017.

Gráfico 1 – 12A: taxa bruta de matrícula na graduação.



Fonte: Brasil (2020, p. 263).

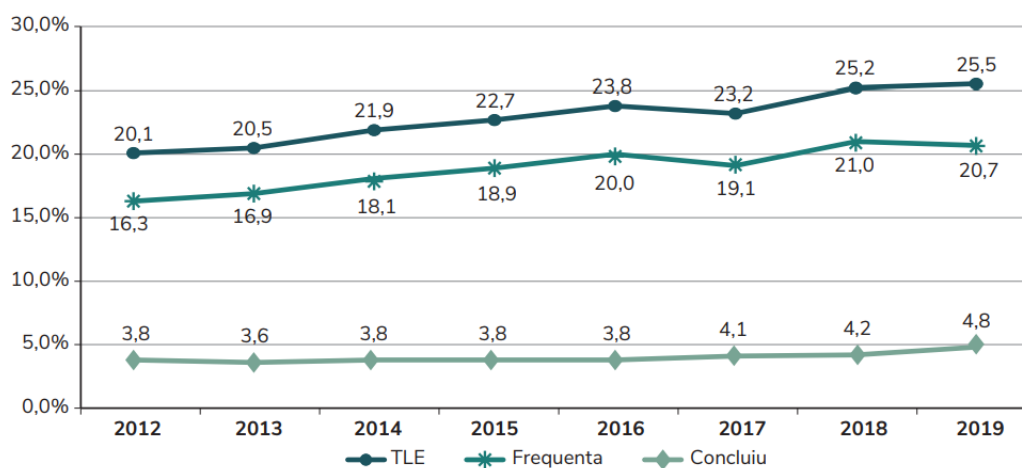
É possível notar que a taxa bruta de matrícula na graduação no Brasil apresentou uma leve desaceleração entre 2015 e 2016 seguido de um decremento de 1,4%, após três

anos de crescimento a uma taxa média de 1,3% ao ano. Contudo, voltou a subir em 2017/2018 (0,8%) mantendo-se estável no período seguinte. Caso a evolução do indicador seja mantida nesse mesmo ritmo, a projeção para 2024 é que ele atinja, no máximo, o patamar de 42,1%, abaixo da meta estabelecida pelo PNE.

Ao considerar a contribuição de cada rede de ensino, nota-se que as instituições privadas de ensino superior foram as que mais contribuíram na evolução da TBM no período avaliado. Entretanto, da mesma forma, as mesmas instituições sofreram uma importante redução de 1,1% entre 2016 e 2017.

Na sequência são apresentados os resultados do segundo indicador, 12B, que traz a variável ‘taxa líquida de escolarização’ (TLE), cuja meta é atingir o patamar de 33% até 2024. Este indicador observa o percentual da população de 18 a 24 anos que frequenta ou que já concluiu cursos de graduação no país. O gráfico 2 traz os resultados da TLE do país no mesmo período. O comportamento do indicador 12B foi similar ao apresentado pelo indicador 12A e, somente conseguirá atingir a meta estipulada pelo PNE em 2024, caso haja um aumento em seu crescimento anual de 1,5%.

Gráfico 2 - 12B: taxa líquida de escolarização na educação superior.



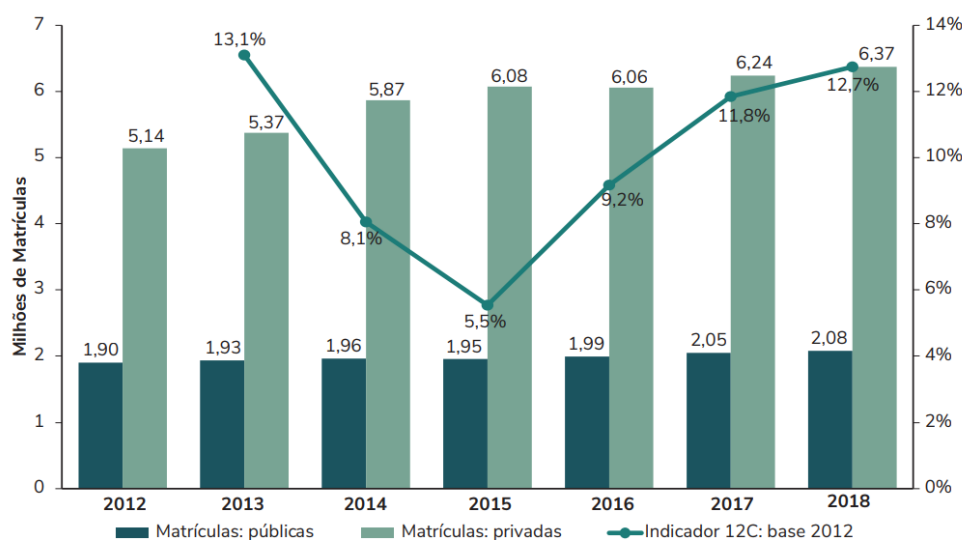
Fonte: Brasil (2020, p. 268).

O terceiro indicador da Meta 12, demonstra o quanto as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas contribuíram nas novas matrículas na graduação e é obtido pela razão entre o crescimento do número de matrículas em cursos de graduação das IES públicas e o crescimento total de matrículas na graduação em geral (BRASIL, 2020). Até 2024, a Lei nº 13.005/2014 estabeleceu como meta o atingimento de, no mínimo, 40%

para este indicador. Os resultados do indicador 12C estão dispostos no gráfico 3, a seguir.

Durante o período avaliado a quantidade de novas matrículas nas IES públicas se manteve em um discreto ritmo de crescimento. Entretanto, como essa tendência de crescimento foi substancialmente maior entre as IES privadas (entre 2012 e 2015), a participação das IES públicas no montante total de novas matrículas na graduação do país experimentou um forte declínio até 2015, vindo a crescer em 2016 com um recuo no número de novas matrículas das IES privadas. De 2016 a 2018, houve um aumento no número de matrículas também maior no setor privado do que no público.

Gráfico 3 - 12C: participação das IES públicas na expansão de matrículas na graduação.



Fonte: Brasil (2020, p. 273).

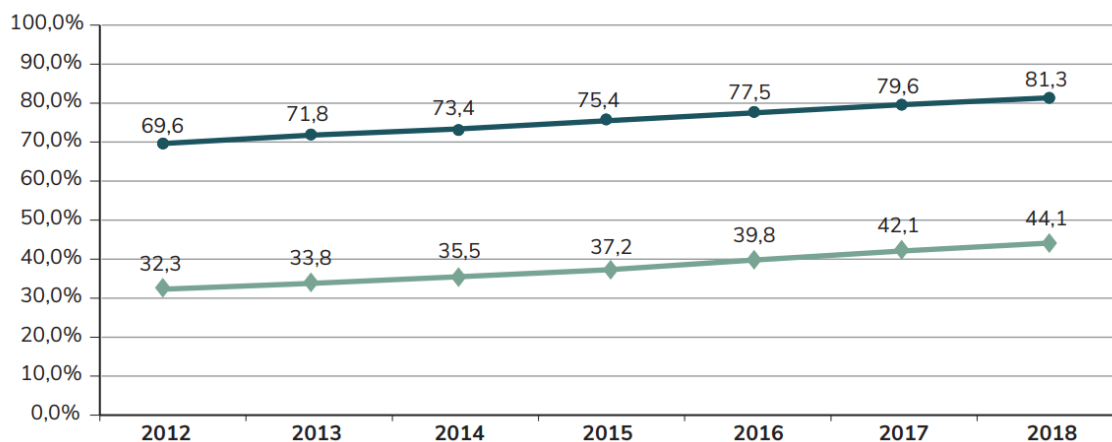
A partir do referido gráfico, pode-se observar que o crescimento do setor público no número de matrículas foi 12,7% (180,1 mil matrículas) em 2018, muito distante da meta de 40%.

Meta 13: proporção de mestres e doutores

Dois indicadores foram concebidos para a avaliação desta meta: 13A e 13B. O primeiro traduz o percentual de docentes da educação superior com grau de mestrado ou doutorado enquanto que o segundo acompanha o percentual de doutores da educação superior. As metas definidas para estes indicadores foram, respectivamente, 75% e 35%

até 2024. O gráfico 4 apresenta os resultados de ambos os indicadores compilados até o ano de 2016.

Gráfico 4 - 13A e 13B: percentual de mestres e/ou doutores na educação superior.

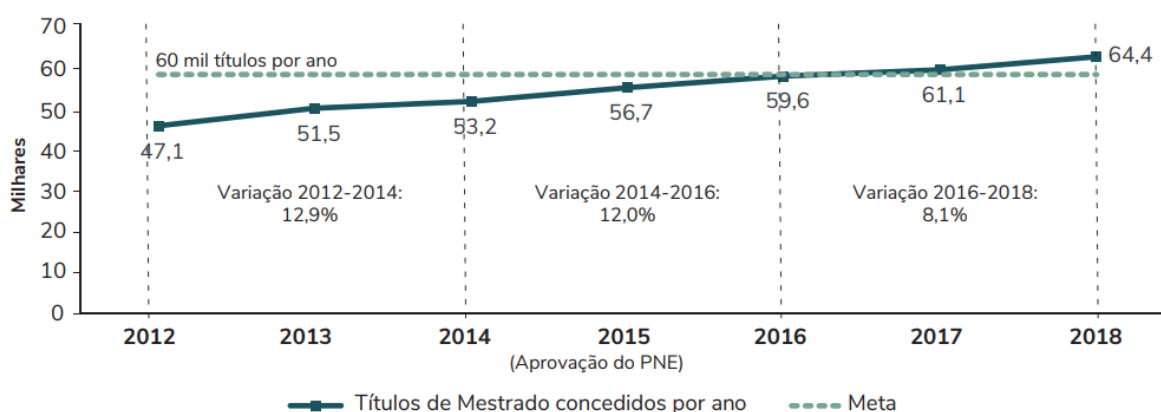


Fonte: Brasil (2020, p. 282).

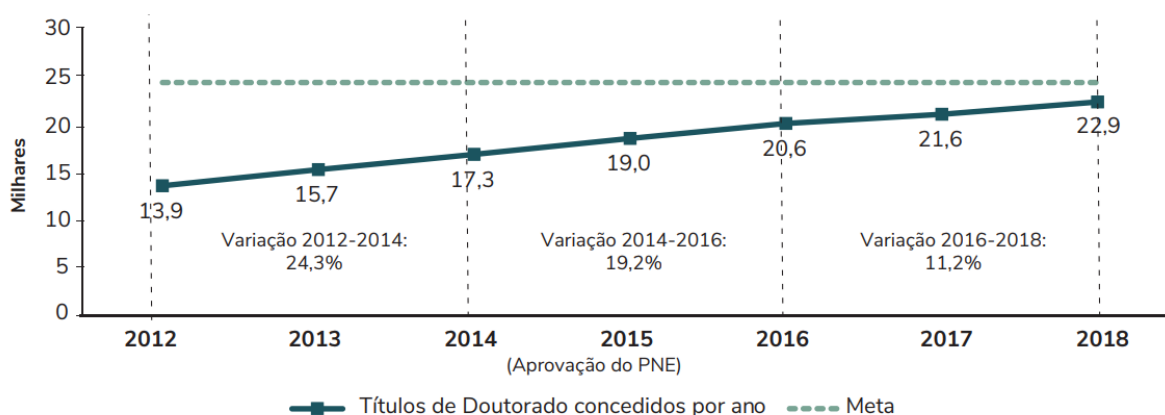
Na contramão dos indicadores da meta 12, tanto o percentual de mestres quanto o de doutores conseguiram atingir a meta estabelecida pelo PNE muito antes do prazo: o percentual de mestres e doutores (13A) em 2015 e o percentual de mestres (13B) ainda no ano anterior, 2014. Além disso, ambos os indicadores demonstram uma projeção muito positiva, podendo atingir os patamares de 92,9% e 54,1%, respectivamente, em 2024.

Meta 14: matrículas na pós-graduação

Para avaliar a evolução da pós-graduação foram desenvolvidos dois indicadores: o 14A, títulos de mestrado concedidos por ano e o 14B, títulos de doutorado concedidos por ano. Como meta estabeleceu-se o valor de uma titulação anual de 60.000 mestres e de 25.000 doutores a ser atingida até o ano de 2024. A evolução dos indicadores 14A e 14B está ilustrada, respectivamente, nos gráficos 5 e 6.

Gráfico 5 - 14A: títulos anuais de mestrado concedidos.

Fonte: Brasil (2020, p. 300).

Gráfico 6 - 14B: títulos anuais de doutorado concedidos.

Fonte: Brasil (2020, p. 300).

A meta 14A, referentes aos títulos de mestrado concedidos por ano, já foi cumprida 2017 e a meta 14B, sobre o número de vagas de doutorado, está muito próxima de ser cumprida, pois a meta é de 25.000 doutorados e já se observa o quantitativo de 22.900. Ainda, a curva está em ascensão. A se manter o ritmo de crescimento, o quantitativo superará a meta em 2024.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública

Como forma de avaliar a evolução do investimento público em educação foram definidos dois indicadores, cujos resultados em 2015 segundo Brasil (2020, p. 415) são:

- Indicador 20A: Gasto público em educação pública em proporção ao PIB. Resultado em 2015: 5,10% do PIB e redução para 5,0% do PIB em 2017 e no resultado preliminar de 2018;

- b) Indicador 20B: Gasto público em educação em proporção ao PIB. Resultado em 2015: 5,5% do PIB, com aumento de 5,6% em 2016 e redução para 5,4% nos anos seguintes.

Ainda de acordo com Brasil (2018, p. 334):

Com esse resultado, caso não haja crescimento real do PIB no período, é necessário dobrar, em termos reais, os recursos públicos aplicados em educação pública no ano de 2015 para atingir a meta de aplicação de 10% do PIB em educação pública em 2024. Nesse mesmo cenário, a meta intermediária de aplicação de 7% do PIB em 2019 seria atingida com o incremento de aproximadamente R\$ 120 bilhões nos recursos para a educação pública (2% do PIB de 2015, corrigida a inflação do período).

O relatório de Brasil (2020) corrobora a conclusão já observada em 2018 de grande dificuldade no cumprimento desta meta. No que tange ao ensino superior, o PNE não define qual o percentual de investimentos em educação seria direcionado a esse setor. Portanto, não se tem aqui uma meta clara e objetiva. Considerando-se que a evolução do PIB no período de 2015 a 2019 foi quase negativa segundo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2020) e que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 95/2018 criou um teto de gastos públicos, infere-se que será um grande desafio atingir atingirá os 10% do PIB previstos para 2024.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Apesar dos vários programas de democratização de acesso ao ensino superior desenvolvidos nos últimos anos, tais como: o Fundo de financiamento estudantil (Fies), o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), dentre outros, de forma geral, observa-se que os efeitos na melhoria da educação superior ainda são tímidos. Camargo (2020), ex-reitor da Universidade de Brasília, é mais radical em sua conclusão de que algumas das metas do PNE, que eram factíveis em 2014, se tornaram impossíveis em 2020. “Não há ação governamental que consiga reverter este quadro em tão pouco tempo. As metas do PNE não serão atingidas” (p. 22).

O Novo PNE, conforme foi exposto na segunda seção, trouxe quatro metas definidas em relação ao ensino superior e diversas estratégias relacionadas a essas metas. Cabe ressaltar que muitas das estratégias traçadas são genéricas, sem planos de ação definidos, sem observação de correlação com outras metas e índices.

Um dos exemplos está na Meta 12 que prevê elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos,

assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público. Nesta meta, nem mesmo em suas estratégias, não ficou definido o que seria esta qualidade da oferta, nem se leva em consideração que a taxa bruta de matrícula na educação superior tem correlação direta com a situação atual da educação básica e do ensino médio que por sua vez são afetados por metas e estratégias próprias também definidas no Novo PNE.

Os resultados dos indicadores 12A e 12B demonstram que tanto o número de matrículas quanto o número de alunos cursando ou que já concluíram o ensino superior no Brasil, em relação à população de referência (de 18 a 24 anos) estão ainda distantes de atingir as metas estipuladas pelo PNE. Ainda pior é o cenário apresentado pelo indicador 12C, segundo o qual a contribuição da rede pública de ensino superior nas novas matrículas foi de apenas 12,7% em 2018, quando a meta para 2024 é de, pelo menos, 40%.

O principal entrave ao cumprimento destas metas é a pouca (ou a ausência) de priorização ou integração entre as diversas diretrizes definidas no plano. Não há estratégias concretas e bem definidas, traçadas no PNE que conduzem aos resultados nele previstos (CAMARGO, 2020). É primordial que planos de ação sejam pensados para redirecionar as estratégias dos programas que já estão em vigor e para pensar novos mecanismos de debate e acompanhamento dos resultados entre a sociedade e os gestores públicos.

Já ao avaliar-se os indicadores da meta 13, relacionado à qualidade do corpo docente do ensino superior nacional, o contexto é absolutamente distinto: ambos os indicadores conseguiram atingir a meta prevista muito antes do prazo. Este fato pode ser parcialmente compreendido pela exigência de alta titulação nos processos seletivos de docentes, praticada especialmente pelas instituições públicas de ensino superior, nas últimas décadas, tendo também como fator explicativo a expansão do sistema público de ensino superior, sobretudo com a interiorização das Universidades Federais por meio de novos *campi* e também a ampliação dos mestrados acadêmicos e profissionais. Entre 2013 a 2016, o número de programas aumentou 25% (3337 para 4175). Nesse período, houve um aumento de 77% de cursos de mestrado profissional, 17% do mestrado acadêmico e 23% do doutorado (AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO (AGEUFMA), 2017),

Seguindo a mesma linha e sob a mesma justificativa, a meta 14, referente ao número de títulos anuais de mestrado e doutorado emitidos pelos programas de pós-graduação no país, também apresentou resultados muito promissores com elevada probabilidade de atingimento das metas ainda nos próximos anos. Há de se considerar que a ampliação da pós-graduação, em parte, decorre da ampliação da malha federal de ensino superior, cujas sinergias absorvem demandas de formação de recursos humanos, bem como possibilita o desenvolvimento da pesquisa, enquanto uma das principais atribuições das universidades públicas no Brasil.

Cita-se ainda a meta 20 que trata da ampliação do investimento público em educação pública, de forma que atinja patamares progressivos: de 7%, em 2019 (quinto ano de vigência); e de 10% do produto interno bruto (PIB), em 2024 (décimo ano de vigência). Esta é a menos viável de ser cumprida a partir dos dados do ano de 2018, pois foram investidos 5,4% do PIB em educação, quase a metade do previsto para ser investido até 2024 (10% do PIB). A referida meta, ainda, não traz claramente nenhuma garantia específica sobre o financiamento do ensino superior. Também não define de que forma os recursos do ensino superior seriam distribuídos entre as instituições públicas e privadas (por meio dos programas Prouni e Fies), o que dá margem para interferências políticas de forma a direcionar mais recursos para o setor privado, beneficiando interesses de terceiros. Este tipo de interferência política é consequência do modelo democrático não consolidado do Brasil, pois:

Essa categoria de democracia, na qual [...] o Brasil se insere, **é caracterizada pela fraqueza e reduzida densidade de suas instituições**, nas quais a influência sobre as decisões políticas fica reservada a uma elite classista. **A influência nos processos de decisão política e na implementação das políticas é normalmente exercida de forma direta** e não de forma “agregada”, intermediada por partidos e associações (FREY, 2000, p. 248-249, grifo dos autores).

Na maior parte das metas e estratégias não podemos ver também de forma clara quais os parâmetros norteadores dos conceitos de qualidade mencionados, de que forma se chegou às metas e estratégias traçadas e um dos pontos principais: a identificação dos atores responsáveis pela execução, acompanhamento, atingimento das metas e aperfeiçoamento ou mudanças das estratégias durante a vigência do Novo PNE. Tampouco se faz menção de que estas questões seriam definidas por leis complementares, decretos ou portarias.

Cabe ponderar que apesar das observações aqui feitas o Novo PNE tem um papel extremamente importante como norteador da educação pública brasileira, assim como

as instituições de ensino superior privadas têm papel fundamental na expansão do ensino superior em regiões do País que as instituições públicas não conseguem chegar. Observa-se ainda que assim como toda política pública, o Novo PNE está à mercê de interferências políticas, seja na sua formulação, aplicação ou até mesmo na sua continuidade, conforme destaca FREY (2000, p. 245, grifo dos autores):

[...] **mudanças**, muitas vezes repentinas e radicais, **dos rumos políticos nos governos** tanto nacionais, estaduais como municipais, que se manifestam não apenas na **descontinuidade político-administrativa** na transição de um governo para o outro, mas que ocorrem inclusive no decorrer de gestões.

Outra característica notória do novo PNE é a forte postura avaliativa, presente tanto nas metas quanto nas estratégias traçadas para cumpri-las. Tal postura não se mostra muito favorável, pois, em decorrência de uma dinâmica de imposição hierarquizada, ela se preocupa demasiadamente com os aspectos quantitativos, servindo, em última análise, como um “instrumento de apresentação de resultados finais” (FERREIRA, 2016, p. 429).

Em resumo, o Novo PNE poderia ser aprimorado com a definição mais clara e objetiva de metas, estratégias, atores, metodologias de avaliação e correção de estratégias de forma a atingir suas metas de forma concreta e consistente. Tal situação foi observada pelo Ministério da Educação que conduziu ações para otimizar a articulação técnica, particularmente por meio da constituição de grupos de Avaliadores Educacionais, que estabeleceram espaços democráticos férteis para o aperfeiçoamento do PNE (BRASIL, 2018).

Outro esforço no sentido de traçar ações práticas para o alcance das metas do PNE foi o traçado por Camargo (2020) que, em suma, trouxe três propostas de mudança na gestão das Universidades Federais. A primeira seria retirar a gratuidade do ensino superior, previsto na Constituição Federal. Segundo o autor, os melhores estudantes procuram a Universidade porque ela é gratuita e não porque oferece um ensino de qualidade. Por isso, a Universidade possui um "incentivo desproporcional" (p. 26). A gratuidade leva também o estudante a não valorizar o seu curso, porque podem abandonar disciplinas, rematricular-se ou reingressar na Universidade sem nenhuma penalidade. Ainda, cria-se cursos sem que haja demanda social, pois há cursos com mais vagas que candidatos.

A segunda sugestão é a de que a administração da própria Universidade seja responsável pelo pagamento do pessoal, pois hoje cabe ao Ministério da Educação esse pagamento. Segundo Camargo (2020), isso desestimula a Universidade a ser eficiente, porque, para essa instituição, o custo de do professor em dedicação exclusiva ou em tempo parcial é o mesmo. Não envolver-se com os custos de suas ações deixa de ser um incentivo para a Universidade ser mais eficiente.

A terceira sugestão seria reduzir a “democratização da vida universitária” (CAMARGO, 2020, p. 26) que piorou o processo de tomada de decisões. O Conselho Universitário, por exemplo, composto por diversos representantes, “transforma o conselho num local propício para longos discursos daqueles que têm pretensões políticas dentro ou fora da academia” (Ibid., p. 27). O autor também rechaça as eleições democrática para reitor, sobretudo o voto equivalente entre os docentes, técnicos e discentes. Segundo o Autor, somente os professores conhecem as funções de um reitor e estaria apto para exercê-las. “A grande maioria dos estudantes não se interessam e não participam do processo eleitoral” e o interesse dos técnicos são corporativos, ou seja, “trabalhar o mínimo possível pelo maior salário disponível”.

Camargo (2020) reconhece que as suas propostas não são de "fácil implementação". São até muito drásticas, a exemplo de suprimir a gratuidade no ensino neste Brasil, marcado por gritante desigualdade social. Contudo, o mérito no posicionamento de Camargo (2020) é a conclusão de que a PNE é deficiente em trazer estratégias práticas e factíveis que podem levar a um aprimoramento da educação superior.

Os dados obtidos nesse estudo indicam uma falta de seriedade e de ações concretas para fazer cumprir o PNE. Há as metas, há o planejamento, mas pouco interesse político de fazer com que se realizem. Um exemplo desse desinteresse político é o discurso do Ministro de Educação de que se precisa revisar às metas do PNE, referente ao percentual de investimento (10% do PIB) e à quantidade de oferta de vagas oferta de vagas no ensino superior público para 40% (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das 4 metas voltadas à educação superior (12, 13, 14 e 20), as projeções estatísticas indicam que duas serão cumpridas e outras duas dificilmente alcançadas. A meta 13 que se refere à proporção de docentes, mestres e doutores no ensino superior,

já foi cumprida. A meta 14, que estabeleceu o valor de uma titulação anual de 60.000 mestres e de 25.000 doutores a ser atingida até o ano de 2024, também está muito próximo de ser alcançada.

No entanto, a meta 12, que prescreve, até 2024, atingir 50% de matrículas no ensino superior da população em idade adequada para se cursar essa forma de ensino, alcançará apenas a marca de 42,1% a manter-se o patamar de crescimento observado em 2012/2016. A meta 20, que destina 10% do PIB em educação, também está com dificuldades de implementação, pois, para ser cumprida, exigiria um aumento expressivo em investimento educacional e não se observa, no contexto de 2020/2021, o interesse político para tanto. Esse não é, contudo, uma justificativa para resignar-se, mas para buscar alternativas de enfrentamento à questão.

Isto porque o PNE, embora passível de críticas, como as de Pinheiro (2010), Minto (2018) e Parada (2007), apresenta, na visão deste estudo, como um marco na Educação do Brasil, principalmente por ter dado atenção às demandas da sociedade e por ter sido amplamente debatido e discutido de forma democrática. Ele delimita um horizonte em que se é possível vislumbrar as medidas necessárias para que o Brasil caminhe em direção à redução do atraso educacional. A ex-presidente do Inep, Maria Inês Fini ilustrou bem essa perspectiva ao externar a sua expectativa em relação ao Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE:

Espera-se que as análises contidas neste documento possam **contribuir** não só para a elucidação da situação educacional atual e de questões e desafios que se colocam para o cumprimento das metas do PNE, mas também **para a formulação e efetivação de políticas públicas capazes de garantir uma educação de qualidade a toda a população brasileira**, com a superação das grandes desigualdades que marcam o País e com ênfase na cidadania plena. **Educação é direito. Educação é vetor imprescindível de progresso e equidade social.** (BRASIL, 2018, p. 10, grifo dos autores).

Ao avaliar a política educacional definida pela PNE, referente ao ensino superior, percebe-se que a política educacional ainda está em um cenário muito distante frente aos anseios e necessidades da sociedade brasileira. Apesar desta análise ter se concentrado em avaliar um cenário mais generalista da política educacional, no âmbito federal, é latente a falta de coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal na implementação dos programas educacionais, gerando graves disparidades regionais. Inclusive, recomenda-se que estudos futuros possam avaliar essa estratificação das ações do PNE considerando a realidade plural dos estados e municípios brasileiros.

O sistema educacional brasileiro colheria melhores resultados com um modelo de avaliação mais horizontal, que possibilita uma maior colaboração entre a sociedade civil e os gestores públicos e avaliadores. O próprio PNE trouxe algumas ações neste sentido, entretanto, a avaliação governamental da política educacional somente se apresentará como instrumento efetivo quando a educação passar a ser considerada como um investimento, e não como uma despesa.

Indubitavelmente as políticas públicas educacionais se apresentam como uma vasta e complexa seara, ainda carente de estudos técnicos profundos. A título de recomendação, estudos futuros semelhantes podem ser conduzidos considerando os demais indicadores do PNE, abarcando os outros níveis educacionais, além do ensino superior, procurando compreender como os resultados obtidos nos demais níveis impactam no planejamento e nos resultados do ensino superior. Por se tratar de uma política pública perene, sugere-se também que sejam acompanhados e avaliados os ciclos futuros do PNE a fim de averiguar a evolução da educação superior no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO (AGEUFMA). **Avaliação da CAPES aponta crescimento da Pós-Graduação Brasileira**. 20 set. 2017. Disponível em: <https://portais.ufma.br/PortalProReitoria/ageufma/paginas/noticias/noticia.jsf?id=5047> 1. Acesso em: 18 mai. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Brasília, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 18 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 20 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 18 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Coletânea de Relatos de Experiência sobre o Monitoramento e a Avaliação dos Planos de Educação**. Secretaria de Articulação com

os Sistemas de Ensino, Brasília, 2018b. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/ebook/coletanea-de-relatos.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), Brasília, 2014b. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 18 mai. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et. al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ministro quer rever metas do Plano Nacional de Educação**. 22 mai. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/558170-ministro-quer-rever-metas-do-plano-nacional-de-educacao/>. Acesso em: 18 mai. 2023.

CAMARGO, Ivan M. T. OS DESAFIOS DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL. **Revista Forges**, n. Especial, p. 17-29, 16 Nov. 2020. Disponível em: <https://edicoes.aforges.org/index.php/revista/issue/view/6/6>. Acesso em: 18 mai. 2023.

CURY, Carlos Alberto Jamil. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cad. Pesq.**, n. 104, p. 162-80, jul. 1998. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6209181.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 25, n. 1, mar. 2011. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19325>. Acesso em: 18 mai. 2023.

DAGNINO, R. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, R. et al. **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Cabral Universitária, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

FERREIRA, Livia Andrade. **A Avaliação no Plano Nacional de Educação (2014-2024)**. Meta: Avaliação. Rio de Janeiro, v. 8, n. 24, p. 410-439, 2016.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, ago. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 mai. 2023.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21, p. 211-259, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo; COSTA, Danilo; GONÇALVES, João Carlos. Algumas considerações sobre o conceito de políticas públicas: o que o estado lucra com as políticas públicas. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, v. 3, n. 7, jul./dez., 2020.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Produto interno bruto (PIB) real**. 29 mai. 2020. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38414>. Acesso em: 18 mai. 2023.

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHRRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspect. ciênc. inf.**, v. 14, n. 1, abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pci/a/86sqfsg3NJnCXKFmxfg5C9v/?lang=pt>. Acesso em: 18 mai. 2023.

LENZI, Tié. **Políticas públicas na educação**: quais são e quem faz? Portal Toda Política. 2018. Disponível em: <https://www.todapolitica.com/politicas-publicas-na-educacao/>. Acesso em: 18 mai. 2023.

LOTTA, Gabriela Spanguero. Implementação e agentes implementadores de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela Spanguero. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. f. 24-33.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 22, jul./aug. 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/974990>. Acesso em: 18 mai. 2023.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 25. ed. rev. atual. Petrópolis: Vozes, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

MINTO, Lalo Watanabe. **Educação superior no PNE (2014-2024)**: apontamentos sobre as relações público-privadas. *Revista Brasileira de Educação*, v. 23, 2018.

MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação da Administração Pública**: eficiência, eficácia e efetividade. FUNDAP, São Paulo, 1990.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. **Desafios da educação superior**. Sociologias, n. 17, p. 14-21, 2007.

OBSERVATÓRIO do PNE. **Todos Pela Educação**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 18 mai. 2023.

OLIVEIRA, Adão Francisco. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, Adão Francisco; PIZZIO, Alex; FRANÇA, George (orgs.). **Fronteiras da Educação**: desigualdades, tecnologias e políticas. Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade et al. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 483-492, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/xRHTcxc63pBGKjGRbxwXgjp/?lang=pt>. Acesso em: 18 mai. 2023.

PINHEIRO, Alexandre Santos. **Análises etnográficas sobre o poder disciplinar em uma organização em processo de falência**. Orientador: Alexandre de Pádua Carrieri. 2014. 331 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

VIDICH, A.; LYMAN, S. Métodos qualitativos: sua história na Sociologia e na Antropologia. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.