

# A QUALIDADE DA OFERTA E DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR DE GRADUAÇÃO NO BRASIL SEGUNDO AS ESTRATÉGIAS DAS METAS 12 E 13 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Alexandre Ramos de Azevedo<sup>I</sup>

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

<https://doi.10.24109/9786558010531.ceppe.v6.5385>

---

## RESUMO

Explicitando o objetivo central da Meta 13 do PNE, a elevação da qualidade do ensino de graduação, o artigo investiga o conceito de qualidade aplicado à educação superior, inicialmente concebido como um conceito complexo, polissêmico e não consensual. A revisão da literatura especializada e da legislação identificou três visões ou perspectivas de qualidade – econômica, social e da diversidade – com base nas quais foi apresentada uma proposta preliminar de indicadores complementares ao monitoramento das metas 12 e 13 do PNE e suas estratégias. Observou-se que as estratégias da Meta 13 contribuíram para a identificação de dimensões de qualidade econômica e/ou referenciada em padrões, enquanto as estratégias da Meta 12 possibilitaram olhar para as dimensões de qualidade social e/ou de equidade. O texto

---

<sup>I</sup> Pedagogo, especialista em análise de dados em políticas públicas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), mestre em educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) e doutorando em educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

<sup>II</sup> Sociólogo, mestre e doutorando em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

conclui pela defesa de uma perspectiva de qualidade cada vez mais pluralista e/ou da diversidade, resultante da composição abrangente de um mosaico de qualidade na educação superior, englobando dimensões que representem tanto uma visão econômica quanto uma visão social, o que é mais condizente com as responsabilidades e desafios que se colocam para as políticas de educação superior da atualidade.

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

---

## INTRODUÇÃO

---

O Plano Nacional de Educação em vigor no decênio em curso (PNE 2014-2024) é composto por 20 metas e 254 estratégias. Os relatórios de monitoramento publicados pelo Inep a cada dois anos<sup>1</sup> têm focalizado os objetivos quantitativos claramente definidos no *caput* das metas, sendo que cada meta em geral tem sido abordada de forma isolada do conjunto das 20 metas. Mesmo quando se admite ou entende que as metas podem ser reunidas em torno de grandes temas<sup>2</sup>, o monitoramento e a maior parte das análises que se tem produzido são com base nas metas tomadas uma a uma e na ordem que se apresentam no PNE.

Quanto às estratégias, o próprio sentido da palavra *estratégia*<sup>3</sup> remete a considerá-las como ações que, sendo implementadas, levarão ao alcance das metas a que estão vinculadas. Entretanto, boa parte delas se revelam como de difícil enquadramento nessa lógica, sendo que outras, por apresentarem objetivos quantitativos monitoráveis, são vistas como metas complementares ou secundárias.

---

<sup>1</sup> Segundo o Art. 5º da Lei do PNE, o monitoramento contínuo e a avaliação periódica do cumprimento das Metas do PNE são realizados por diferentes instâncias: I – Ministério da Educação (MEC); II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III – Conselho Nacional de Educação (CNE); IV – Fórum Nacional de Educação (Brasil, 2014). Essas instâncias devem divulgar os resultados deste monitoramento e de suas avaliações em seus sítios institucionais na internet. Entretanto, compete ao Inep publicar, a cada dois anos, estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas do PNE, entre os quais se incluem a Linha de Base e os Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil. Inep, 2015, 2016, 2018, 2020).

<sup>2</sup> Uma das divisões possíveis em grandes temas tem a seguinte configuração: Educação Básica (Metas 1 a 11); Educação Superior (Metas 12 a 14); Formação e Valorização dos Profissionais da Educação (Metas 15 a 18); e Gestão e Financiamento da Educação (metas 19 e 20).

<sup>3</sup> Segundo o Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa, estratégia pode ser a “arte de aplicar os meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos” ou, ainda, “a arte de explorar condições favoráveis com o fim de alcançar objetivos específicos” (Ferreira, 1988, p. 278).

Esse aparente descompasso entre metas e estratégias pode decorrer, contudo, da não especificação de objetivos<sup>4</sup> na construção do PNE, que poderiam dar maior sentido às unidades formadas por metas-estratégias. Metas e estratégias, juntas, conduziriam ao alcance de determinados objetivos. Sendo assim, sugere-se que, antes de qualquer análise das estratégias, individualizadas ou em conjunto, haveria a necessidade de um esforço genealógico para se recuperar ou tornar explícitos os objetivos de cada uma das metas do PNE, fazendo tal exercício com base não apenas no *caput* da meta e seus indicadores de monitoramento, mas igualmente nas diretrizes gerais do plano e no conjunto de estratégias que a meta engloba.

Por outro lado, este estudo teve como proposta inicial a realização de uma análise isolada da Meta 13 do PNE<sup>5</sup>, com foco em suas nove estratégias. Os relatórios de monitoramento produzidos pelo Inep têm considerado para essa meta os dois objetivos quantificáveis que constam do *caput*, a partir dos quais foram constituídos seus indicadores: a) *Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior*; e b) *Percentual de docentes com doutorado na educação superior* (Brasil, Inep, 2020). O *caput* da meta, contudo, inclui um objetivo mais amplo, quantitativamente não determinado, mas que ganha maior concretude quando a eles são associadas as estratégias da meta: “elevar a qualidade da educação superior”. Os indicadores de monitoramento da meta 13 dão conta de uma pequena parte desse objetivo central, mas estão longe de esgotarem o sentido de qualidade que as estratégias acabam detalhando melhor.

Mas até que ponto uma análise da Meta 13 e de suas estratégias é suficiente para abarcar todas as dimensões de qualidade que os especialistas e a própria legislação vêm defendendo para o ensino superior? As Metas 12 e 14, também dedicadas a esse segmento de ensino, mas em geral identificadas como metas de expansão da oferta e/ou das oportunidades de acesso aos cursos de graduação (Meta 12) e de pós-graduação *stricto sensu* (Meta 14), não informariam nada sobre qualidade?

Este texto defende duas teses fundamentais que se complementam. Em primeiro lugar, o objetivo central da Meta 13 não é simplesmente a melhoria da titulação dos docentes da educação superior, como pode parecer para alguns. Esse objeto precisa ganhar relevo desde o início de qualquer análise da meta: “elevar a qualidade da educação superior” (Brasil, 2014, Meta 13). Em segundo lugar, com base em pesquisa bibliográfica e documental, bem como na análise das estratégias das Metas 12 a 14 do PNE, expansão e qualidade não podem ser dissociadas no Plano, principalmente quando se considera a polissemia do conceito de qualidade. Como será visto, ao

<sup>4</sup> O Art. 214 da Constituição Federal prevê que o PNE deve definir “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação” (Brasil, 1988). Entretanto, os objetivos não são explicitados no PNE vigente (Brasil, 2014).

<sup>5</sup> “Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores” (Brasil, 2014, Meta 13).

propor expansão e ampliação de oportunidades de acesso, há uma qualidade social e/ou de equidade que a expansão não poderá descurar. Não se pretende, portanto, apenas um crescimento numérico, mas também uma mudança qualitativa no perfil socioeconômico e étnico-racial dos estudantes que acessam a educação superior.

Assim, somadas às dimensões de qualidade econômica objeto da Meta 13 – consideradas neste texto como aquelas que são baseadas em resultados de processos de avaliação em larga escala e em critérios de eficiência –, este estudo propõe a incorporação de dimensões de qualidade social e/ou de equidade – oferta pública, cursos noturnos e redução de desigualdade decorrentes da raça-cor, localização, pertencimento a comunidades tradicionais e renda – que emergem da análise das metas também relativas à expansão. Entretanto, como a Meta 13 se restringe ao ensino de graduação, a opção foi limitar a investigação apenas a essa etapa da educação superior, que também é objeto da Meta 12 e suas estratégias. Com isso, ficaram fora das análises a Meta 14 e suas respectivas estratégias.

Diante dessas considerações e considerando que o objetivo da Meta 13 do PNE é a elevação da qualidade do ensino de graduação – etapa fundamental da educação superior, o objetivo desta investigação passou a ser duplo:

1. explicitar as visões ou perspectivas e dimensões de qualidade presentes na literatura especializada, na legislação educacional em geral e, mormente, nas Metas 12 e 13 do Plano;
2. propor, sob o foco da qualidade na educação superior, indicadores complementares ao monitoramento das Metas 12 e 13 do PNE, a fim de suscitar o debate sobre eles.

Para cumprir esse duplo objetivo, concluída a presente Introdução, a seção 1 terá um cunho de fundamentação teórica do trabalho e se voltará para a revisão bibliográfica do conceito de qualidade aplicado à educação superior, em sua complexidade, polissemia e não consensualidade; buscando produzir uma proposta sintética de categorização das diferentes visões ou perspectivas sobre qualidade, as quais disputam e/ou se complementam na discussão educacional.

Na seção 2 são apresentados os resultados da pesquisa documental realizada na legislação vigente, buscando identificar as principais ênfases ou aspectos mais relevantes que os legisladores procuraram imprimir. Em seguida, a seção 3 contém, para fins de discussão e aprimoramento, uma proposta de indicadores complementares àqueles utilizados atualmente no monitoramento das metas do PNE. Por último, a seção 4 reúne as conclusões e/ou considerações finais do estudo.

## 1 A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O QUE DIZER COM BASE NA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA?

A pesquisa bibliográfica<sup>6</sup> sobre o tema começou com a identificação de artigos publicados em periódicos brasileiros classificados nos estratos superiores (A1 e A2) do *Qualis-Capes* de periódicos para a área de Educação<sup>7</sup>, os quais foram selecionados pela contribuição à problematização do conceito de qualidade aplicado à educação superior, bem como para a definição de categorias de análise, dimensões ou fatores e, por fim, que poderiam embasar a construção dos futuros indicadores que esta pesquisa visa propor, com base principalmente nas estratégias que compõem as Metas 12 e 13 do PNE.

Para seleção dos artigos, realizou-se levantamento preliminar, por meio do repositório Scientific Electronic Library Online (SciELO)<sup>8</sup> e do portal “Periódicos e Séries” da Fundação Carlos Chagas (FCC)<sup>9</sup>, de artigos publicados em língua portuguesa, que continham em seus resumos os seguintes grupos de palavras ou expressões consideradas chaves para esse processo de busca: a) *conceito, qualidade e educação superior*; b) *indicador, qualidade e educação superior*; c) *avaliação, qualidade e educação superior*; d) *equidade*<sup>10</sup>, *qualidade e educação superior*. Esta pesquisa apontou, respectivamente, 9 (nove), 5 (cinco), 43 (quarenta e três) e 7 (sete) artigos, sendo que desse total de 64 (sessenta e quatro) artigos alguns apresentaram duplicações ou repetições<sup>11</sup> e, por fim, a coleção reunida foi composta por 51 (cinquenta e um) textos diferentes.

Após essa seleção inicial, passou-se à análise dos resumos dos artigos, procurando identificar aqueles que explicitamente problematizavam ou refletiam sobre o conceito de qualidade ou que poderiam contribuir para responder às seguintes perguntas:

- a) O que é qualidade na educação superior?

<sup>6</sup> Este levantamento foi realizado em 2018, quando a investigação começou, e reuniu artigos publicados entre 2007 e 2017.

<sup>7</sup> Classificação relativa ao quadriênio 2013-2016, pois até a conclusão deste texto não havia sido divulgado um novo *Qualis-Capes* de periódicos.

<sup>8</sup> O SciELO, quando da realização deste levantamento, se autodefinia como “uma biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros” (SciELO, [s. d.]).

<sup>9</sup> A Fundação Carlos Chagas (FCC) disponibiliza em seu portal os seguintes periódicos: *Cadernos de Pesquisa*, *Estudos em Avaliação Educacional* e a coleção “Textos FCC”. Entretanto, a seleção de artigos incorporou apenas aqueles publicados no periódico *Estudos em Avaliação Educacional*, que compõe o estrato A2 do *Qualis-Capes*.

<sup>10</sup> A categoria equidade foi incluída na pesquisa devido a sua constante referência nos estudos sobre qualidade em educação superior, entre os quais aqueles que foram obtidos mediante os conjuntos anteriores de palavras-chaves (“a”, “b” e “c”). Sua inclusão se tornou, portanto, necessária.

<sup>11</sup> Alguns artigos foram listados em mais de uma das quatro opções de busca por grupos de palavras/expressões consideradas “chaves”.

- b) Quais as diferentes perspectivas ou visões de qualidade da educação superior?
- c) Que dimensões são apontadas como importantes na definição de educação superior de qualidade?

Concluída a análise dos resumos, foram selecionados 16 (dezesesseis) artigos com base nos critérios atrás definidos:

**TABELA 1**  
**ARTIGOS SELECIONADOS PARA A PESQUISA BIBLIOGRÁFICA**

Periódico	Qualis (Capes)	Artigos selecionados	Quantidade
<i>Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior</i>	A1	Bertolin, 2007, 2009; Bertolin; Marcon, 2015; Dias Sobrinho, 2013; Morosini, 2014; Pfeifer, 2012; Souza, 2017.	07
<i>Cadernos Cedes</i>	A1	Cabrito, 2009; Sousa, 2009.	02
<i>Educação em Revista</i>	A1	Sousa; Seiffert; Fernandes, 2016.	01
<i>Educação &amp; Sociedade</i>	A1	Dias Sobrinho, 2010.	01
<i>Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação</i>	A1	Rothen; Barreyro, 2009.	01
<i>Estudos em Avaliação Educacional</i>	A2	Bertolin, 2011; Burlamaqui, 2008; Morosini, 2009.	03
<i>Revista Brasileira de Educação</i>	A1	Morosini et al., 2016.	01
<b>Total de artigos</b>			<b>16</b>

Fonte: Elaboração própria.

### 1.1 QUALIDADE: UM CONCEITO COMPLEXO, POLISSÊMICO E NÃO CONSENSUAL

Ao investigar o conceito de qualidade no conjunto de textos analisados, emergiu num primeiro nível de análise a afirmação de que qualidade é um conceito *complexo, polissêmico, não consensual e de difícil definição*. Para Bertolin (2007, p. 312-313), “é vasta na literatura das duas últimas décadas a afirmação de que qualidade em educação e, especificamente, em educação superior, não possui um único significado” e “a conclusão [a] que estudos acerca de qualidade em ES [Educação Superior] tendem a chegar é que existem diversos, diferentes e legítimos entendimentos para o termo”. Bertolin e Marcon (2015, p. 118) dizem que “com um histórico de ampla variedade de significados ligada a ela, qualidade é um termo alusivo de difícil definição”.

Burlamaqui (2008), ao afirmar a complexidade do conceito, cita a argumentação de Ferrer (1999 *apud* Burlamaqui, 2008, p. 135) de que “polissemia, indefinição e ambiguidade são características do termo ‘qualidade’ quando aplicado a essa área [educação]”. No entendimento de Cabrito (2009, p. 187), existe uma “dificuldade em se encontrar um conceito consensual de qualidade em educação”. Dias Sobrinho (2010, p. 1227-1228) também ressalta a *complexidade semântica* do termo, “visto que a educação é um fenômeno social e, então, o que se vai entender por qualidade educativa pertence a um campo complexo e permeado de contradições”.

Segundo Morosini (2009, p. 184), “a concepção de qualidade não é clara”. Morosini *et al.* (2016, p. 15), em trabalho posterior, defendem que “o conceito de qualidade é multidimensional, o que torna complexo definir seu significado”. Rothen e Barreyro (2009, p. 731-732) afirmam que “apesar de ser um dos conceitos mais relevantes ao se tratar da avaliação da educação superior, não existe um consenso para a definição do que seja a qualidade”. Sousa (2009, p. 243) também chama “a atenção para a polissemia e complexidade do conceito de qualidade, particularmente quando associado à questão educacional”, dizendo também que “as definições para a palavra qualidade são inúmeras e mutáveis” (Sousa, 2009, p. 244). Para esse autor, “em razão da complexidade que esse conceito envolve, refletir a respeito dele significa lidar com o contraditório e o provisório, reconhecendo que a educação, no mundo atual, recorre constantemente a ele, identificando-o como seu principal objetivo” (Sousa, 2009, p. 245).

## 1.2 POLISSEMIA DO CONCEITO DE QUALIDADE

A principal explicação para a dificuldade em se obter uma definição única ou consensual para o conceito em tela pode ser encontrada na compreensão de que a qualidade varia no tempo e no espaço, depende do grupo de interesse que a propõe, está baseada em valores e padrões subjetivos e, portanto, precisa ser contextualizada histórica, social, política e economicamente. O conceito de qualidade, nesse sentido, estará sempre em disputa por sua hegemonia.

Segundo Bertolin:

[...] o entendimento de qualidade em ES sempre pode variar no tempo e no espaço. É perfeitamente possível que a qualidade em ES tenha um significado para um grupo e, ao mesmo tempo, tenha outros, bem distintos, para outros grupos. O fato é que o entendimento de qualidade é inexoravelmente subjetivo, porque depende fundamentalmente das concepções de mundo e de educação superior de quem o emite (Bertolin, 2007, p. 313).

Bertolin e Marcon (2015, p. 108) consideram que “o conceito de qualidade em educação superior possui elevado grau de subjetividade” e “depende,

fundamentalmente, da concepção de educação e da visão de mundo de quem o emite” (Bertolin; Marcon, 2015, p. 118). Esses autores, posicionando a discussão da qualidade em relação à avaliação educacional, afirmam que:

A avaliação na educação superior é um tema complexo, que envolve diferentes grupos de interesse, tais como governos, instituições, docentes, pesquisadores, alunos, empresas e a sociedade de maneira geral, que possuem diferentes visões de educação e de qualidade para a educação superior. Por esse motivo, desde a sua institucionalização, a avaliação tem sido concebida e praticada de várias formas, com base e observância em valores, concepções e epistemologias distintas (Bertolin; Marcon, 2015, p. 106).

Para Burlamaqui (2008, p. 135), a qualidade “tem significados diferentes para distintos observadores e grupos de interesse, de maneira que há percepções divergentes acerca do que deveria ser mudado, em termos de garantia de qualidade”. Dias Sobrinho (2010) recorre à disputa hegemônica que se dá entre os diferentes grupos de interesse para explicar a *pluralidade conceitual da qualidade educativa*:

Em torno da hegemonia do conceito de qualidade ocorrem muitos conflitos e oposições entre os diferentes grupos de interesse. Cada grupo e, no limite, cada indivíduo prioriza em cada momento uma ou algumas características da qualidade educativa e não considera a sua complexidade semântica (Dias Sobrinho, 2010, p. 1227-1228).

Na sequência desse pensamento, Dias Sobrinho (2010, p. 1228-1229) volta ao tema para dizer, em outras palavras que:

Instituições e Estado são constituídos e construídos por seres humanos e carregam as contradições sociais e os diferentes projetos existenciais e coletivos. Uma formação social é constituída por uma amálgama de expectativas de futuro, interesses e projetos particulares e corporativos, concepções de desenvolvimento social e econômico, oportunidades de emprego e de promoção social, necessidades existenciais, sonhos etc. As noções de qualidade da educação superior têm muito a ver com os lugares relativos dos indivíduos, os compromissos dos grupos numa dada formação social, as concepções de mundo e, particularmente, os papéis que os atores atribuem à educação superior. Dada a heterogeneidade das concepções de mundo e tendo em vista as contradições de toda formação social, dificilmente se construirá unanimidade a respeito do que é e deve ser uma educação superior de qualidade.

Morosini (2009, p. 184) defende, sobre o caráter contextual e subjetivo da concepção de qualidade, que “cabe esclarecer a quem ela é dirigida e por quem ela é definida”. Desenvolvendo melhor essa ideia, Morosini *et al.* (2016, p. 15) afirmam que o conceito de qualidade “incorpora uma dimensão ética e estética e, principalmente, axiológica”. Para os autores:



[...] qualidade não é uma adjetivação que remete a um construto universal, mas a uma propriedade que se encontra nos seres, nas ações ou nos objetos. Há, nessas expressões, uma concepção anterior que assume uma condição valorativa e que está ligada ao plano da moral e da condição política do homem, o que significa que a qualidade é autorreferenciada, pressupõe um sujeito ou uma comunidade que aceita determinados padrões como desejáveis (Morosini et al., 2016, p. 15).

Rothen e Barreyro (2009), na mesma linha, identificam a presença de padrões – standards – na definição de qualidade de alguns autores por eles analisados e defendem a necessidade de investigação sobre a origem, as fontes ou os fundamentos de tais padrões:

[...] em algumas definições, a qualidade é apresentada como a conformidade com um *standard*, um patamar, o que leva à definição prévia de quais seriam os resultados ou objetivos desejados. Assim colocada a questão, trata-se de saber quais são esses *standards*, em que se baseiam, quem os define, de onde procedem (Rothen; Barreyro, 2009, p. 732).

Para os autores, portanto, os padrões ou *standards* são estabelecidos ou aceitos por sujeitos ou comunidades, pois a qualidade “depende de quem a está definindo”, bem como é preciso considerar o “contexto político, econômico e sociocultural” de sua definição (Rothen; Barreyro, 2009, p. 732). Além disso, no entender deles, a qualidade deve ser “definida socialmente” e, “visando contribuir na discussão de sua legitimidade”, consideram importante que sejam explicitadas “quais agências e os atores que determinam esses padrões” (Rothen; Barreyro, 2009, p. 733).

Souza (2017), sintetizando diversos autores, inclusive alguns que estamos utilizando nesta investigação, diz que:

[...] considerando a perspectiva contextualizada da qualidade, há um quase consenso no campo educacional sobre a polissemia do termo, decorrente tanto da subjetividade na apropriação de critérios ou aspectos que o definem (marcadamente condicionados a contextos históricos, econômicos, sociais e políticos específicos) quanto da infinidade de situações distintas nas quais ele pode ser aplicado, entre outras, a curso, instituição, docentes, processo ensino-aprendizagem, etc. (Souza, 2017, p. 337).

Para a autora, “o conceito de qualidade na educação superior vem assumindo diversas conotações a cada contexto” e “diante das várias possibilidades para a definição da qualidade, entendeu-se que sua significação emergiria dos interesses daqueles diretamente afetados por ela, alterando-se ao longo do tempo, conforme a reconfiguração desses mesmos interesses” (Souza, 2017, p. 337). Com isso, Souza (2017) diverge da concepção de que a qualidade tem um caráter polissêmico, preferindo defender que o conceito deve ser considerado como *amorfo*: “[...] o conceito de

qualidade parece refletir melhor a realidade quando considerado amorfo (que assume formas ou significados diferentes a cada contexto), do que polissêmico, que remete à validade de todos os significados ao mesmo tempo” (Souza, 2017, p. 337).

Sousa (2009, p. 244), de forma diversa, traz a compreensão de que a prevalência de uma determinada concepção de qualidade não elimina outras, pois:

Em qualquer contexto social, político e econômico, uma determinada concepção de qualidade ganha prevalência sobre as demais sem, contudo, implicar a extinção de outras com as quais convive. Cada nova versão da qualidade não substitui inteiramente, e de uma vez por todas, as anteriores, permitindo que setores e grupos com interesses distintos possam coincidir em torno de uma mesma palavra de ordem.

Além disso:

[...] o conceito em questão é historicamente construído, e sua formulação e compreensão devem considerar as condições específicas e conjunturais da sociedade que possibilitam sua produção – a configuração sociocultural de determinados indivíduos ou grupos de indivíduos (Sousa, 2009, p. 244).

Por fim, baseando-se em Bondioli, a autora defende que “a qualidade precisa ser negociada e, sobretudo, no campo educacional, no decorrer de debates entre sujeitos e grupos que possuam interesse na rede educativa” (Bondioli, 2004 *apud* Sousa, 2009, p. 244). Nas palavras de Bondioli, citadas por Sousa, essa negociação deve se dar entre os indivíduos “que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, ideias sobre como é a rede [...] e sobre como deveria ou poderia ser” (Bondioli, 2004, p. 14 *apud* Sousa, 2009, p. 244-245).

É nessa linha que o presente trabalho se desenvolve, considerando a arena política, onde foram travadas as disputas que conduziram à construção do atual PNE, como um lugar de negociações entre diferentes sujeitos e grupos, de construção de consensos possíveis sobre alguns pontos, mas também de permanência de dicotomias ou conflitos, que não ficaram à margem do texto final aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República. A polissemia do conceito de qualidade, conforme veremos adiante, está presente na Lei do PNE.

Segundo Dourado (2016, p. 21), “as disputas de concepção acerca da relação sociedade e educação; público e privado; qualidade, avaliação e regulação; diversidade e educação, que permearam o processo de aprovação do Plano, se intensificaram no processo de sua materialização”. Entretanto, mesmo que tais disputas tenham deixado suas marcas no texto final sancionado pela Presidência da República, estas não precisam ser tratadas como problemas ou obstáculos, inclusive porque, conforme foi visto até aqui, o conceito de qualidade em educação não é pacífico ou consensual.

Dessa forma, a definição de qualidade precisa levar em consideração algumas de suas características bastante comuns, segundo os autores citados: complexidade, contextualidade, subjetividade, polissemia e, por que não dizer?, contradição. Acredita-se, nesse sentido, que a compreensão de tais características conduz à valorização do PNE como o resultado possível de “intensos debates, negociações, envolvendo diversos interlocutores dos setores público e privado, na Câmara e no Senado Federal” (Dourado, 2016, p. 20).

### *1.3 DIFERENTES VISÕES OU PERSPECTIVAS SOBRE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR*

Avançando na análise dos textos selecionados, pode ser apresentado um inventário da diversidade de perspectivas ou concepções de qualidade encontradas na literatura especializada sobre o assunto. Os autores investigados identificam ou propõem tipologias ou taxonomias próprias, a partir de revisões bibliográficas que abarcam um período mais amplo do que o adotado neste trabalho, muitas vezes incorporando autores internacionais que têm se dedicado a este tipo de discussão.

Nos textos selecionados são também afirmadas opções ou defesas de algumas visões em detrimento de outras, sendo possível mapear, nesse sentido, dicotomias ou conflitos sobre os quais foi necessário um esforço de síntese, tendo em vista os resultados e propostas que se pretende apresentar ao término deste estudo. Assim, os indicadores complementares sugeridos serão devidamente contextualizados ou relacionados às diferentes visões ou perspectivas de qualidade encontradas na literatura especializada.

Bertolin (2007) apresenta uma breve evolução histórica das taxonomias de qualidade, situando na década de 1980 o surgimento de “diversas definições de qualidade”:

Em 1983, Groot afirmou que a qualidade é determinada pelo grau em que um conjunto prévio de objetivos são satisfeitos; em 1985, C. Ball definiu qualidade como ajuste ao propósito e, pouco depois, qualidade foi discutida em termos da noção de valor agregado por T. Barnett, em 1988, e J. C. McClain, D. W. Krueger e T. Taylor, em 1989 (Watty, 2005) (Bertolin, 2007, p. 311).

Mas é na década de 1990 que Bertolin afirma terem surgido as primeiras propostas de categorizações das diversas maneiras de se pensar a qualidade em ES (Bertolin, 2007, p. 311):

No ano de 1993, Lee Harvey e Diana Green publicaram, provavelmente, a mais conhecida das propostas de classificação de qualidade em ES na revista *Assessment & Evaluation in Higher Education*. No artigo intitulado “Defining

Quality” os autores compilaram a ampla diversidade de concepções existentes em cinco grupos distintos: qualidade como fenômeno excepcional, qualidade como perfeição ou coerência, qualidade como ajuste a um propósito, qualidade como relação custo-benefício e qualidade como transformação.

Souza (2017) também faz menção ao esforço de síntese de Harvey e Green (1993, *apud* Souza, 2017, p. 335), que, inspirados nas ideias de Garvin (1987, *apud* Souza, 2017, p. 335) sobre qualidade no campo da produção, “apontaram cinco possibilidades ou faces para a definição do conceito na educação superior, a saber”:

- a) Qualidade como fenômeno excepcional: associada às noções de exclusividade e elitismo; à noção de excelência, superando os padrões estabelecidos; e à satisfação ou conformidade a um conjunto de requisitos periodicamente apurados.
- b) Qualidade como perfeição ou coerência: associada à perspectiva que as especificações devem ser exatamente cumpridas, contrapondo-se à abordagem de qualidade como fenômeno excepcional.
- c) Qualidade como ajuste a um propósito: associada à noção de conformidade com o propósito ou finalidade para a qual o objeto foi criado.
- d) Qualidade como relação custo-benefício: associada à perspectiva de prestação de contas dos recursos públicos investidos ao público diretamente interessado no resultado apresentado.
- e) Qualidade como transformação: associada à noção de transformação e mudança para melhor, seja do aluno, seja do professor, seja do curso, seja da instituição. (Souza, 2017, p. 336).

O estudo de Souza, nesse sentido, contribui para a compreensão de que as ideias sobre qualidade na educação superior da década de 1990 podem ser atribuídas ao processo de transposição do conceito de qualidade, originário do campo da produção, para o campo educacional, pois o termo *qualidade* foi “fartamente discutido nos manuais voltados à gestão de organizações empresariais, sendo razoável considerar que tais discussões terminem por influenciar a sua apropriação no campo educacional” (Souza, 2017, p. 333).

Para Bertolin (2007, p. 311), contudo, “desde as propostas de taxinomias de qualidade em ES publicadas durante a década de 1990 [...], a literatura especializada não apresenta novidades significativas sobre estudos de classificações e de conceitos sobre o assunto”. Apesar disso, este autor relata que “nos últimos anos tem-se observado a emergência de novos termos para explicar as propriedades da qualidade em ES”, os quais, em sua opinião:

[...] parecem surgir sempre vinculados com duas das principais ideias sobre as missões das educação superior neste início de século: (a) competitividade

econômica e crescimento de mercados e (b) desenvolvimento sociocultural e econômico sustentável; ou, ainda, a uma visão de educação superior com missão primordial de (c) coesão social e equidade (Bertolin, 2007, p. 311-312).

Baseado tanto na premissa de Barnett de que “não é possível formar opinião consistente sobre qualidade em ES sem antes se ter uma razoável concepção da própria educação” (Barnett, 1992 *apud* Bertolin, 2007, p. 312), quanto na produção acadêmica recente e em publicações de organismos internacionais, Bertolin (2007, p. 312) defende, então, o agrupamento “em três diferentes tendências de visão de qualidade em ES os termos sobre qualidade mais utilizados em âmbito mundial: visão economicista, visão pluralista e visão de equidade”, conforme o seguinte quadro:

**QUADRO 1**  
**VISÕES DE QUALIDADE EM EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Visão de qualidade	Termos associados	Grupos de interesse	Propósitos da ES
Visão economicista	Empregabilidade e Eficiência	Setor privado, OCDE e setor governamental	Ênfase nos aspectos de potencialização do crescimento da economia e da empregabilidade
Visão pluralista	Diferenciação, Pertinência e Relevância	Unesco, União Europeia e setor educativo	Diversidade de aspectos relevantes (economia, sociocultural, democracia etc.) com ênfase na emergência das especificidades locais
Visão de equidade	Equidade	Unesco e setor educativo	Ênfase nos aspectos de contribuição para coesão social

Fonte: Bertolin (2007, p. 312).

Esse agrupamento peculiar, defendido por Bertolin inicialmente em sua tese de doutoramento<sup>12</sup>, é similar – no entendimento dos autores deste trabalho – à proposta de categorização apresentada nos trabalhos de Morosini (2009, 2014), que, “buscando trazer à tona a relação avaliação-qualidade” (Morosini, 2009, p. 167), escreveu, ainda em 2001, um ensaio no qual registrou “que a noção de qualidade na educação apresentava três tipos ideais que poderiam ser encarados como modelos para a realidade brasileira: a qualidade isomórfica, a qualidade da diversidade [ou especificidade<sup>13</sup>] e a qualidade da equidade” (Morosini, 2001 *apud* Morosini, 2009, p. 167).

<sup>12</sup> Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização: período 1994-2003 (2007).

<sup>13</sup> Morosini (2009, 2014) usa em seus trabalhos mais recentes a expressão “qualidade da especificidade” em substituição à “qualidade da diversidade”, utilizada no trabalho de 2001.

Esses três tipos ideais são definidos por Morosini (2014) da seguinte forma:

A *qualidade isomórfica* pode ser sintetizada como a qualidade de modelo único. Harvey (1999) propunha cinco tipos de qualidade (excelência, perfeição, atendimento a objetivo, valor financeiro e transformação), analisados segundo os diversos padrões existentes, a saber: padrão acadêmico, padrão de competência, padrão organizacional e padrão de serviços. A qualidade isomórfica é a voz mais forte em processos avaliativos. Em tempos de modernização e racionalidade, a comparação e a busca de standards se consolidam. [...] Esta concepção tem por suporte um processo de internacionalização voltado à transnacionalização e a educação como mercadoria orientada por organismos multilaterais, como a OMC, WB, Unesco, OCDE, entre outros (Morosini, 2014, p. 389-390, grifo da autora).

[...]

A *qualidade da especificidade* é um segundo tipo de qualidade que pode ser sintetizada como a presença de indicadores standardizados paralelos à preservação do específico. Esta concepção reflete a realidade da União Europeia, pela necessidade de preservar os estados-membros, respeitando suas características e integrando os países pelas suas diferenças. Assim, aceita-se a ideia de que não há um único padrão de qualidade da educação superior, mas que a base é o princípio de qualidade de melhor adaptação para aquele país. A avaliação tem como fundamento a crença nos mecanismos avaliativos de cada país e no reconhecimento do(s) órgão(s) que realiza(m) a avaliação (Morosini, 2014, p. 392, grifo da autora).

[...]

A *qualidade da educação superior na perspectiva da equidade* está centrada na concepção de tratamento diferenciado para quem é diferenciado. Ela reflete concepções presentes em regiões com larga diferença entre os estratos sociais, como o caso do Brasil e da América Latina. Postula-se que a qualidade está para além da simples padronização de indicadores, abarcando estudos qualitativos e quantitativos refletores da complexidade do local (Morosini, 2014, p. 393, grifo da autora).

Outro autor importante, que pode ser trazido à discussão das tipologias ou taxonomias da qualidade na educação superior, é Dias Sobrinho (2010, 2013), que aborda a educação superior pela afirmação de alguns conceitos ou perspectivas bastante relevantes pela influência de suas ideias no campo da educação superior brasileira. Entre essas ideias se destaca a defesa da educação como bem público, em contraposição à ideia de educação como mercadoria, na forma de uma dicotomia que atravessa toda sua reflexão sobre qualidade da educação superior. Outro tema importante, trazido pelas contribuições do autor, é o da equidade e da democratização, lembrando que equidade é uma das visões ou perspectivas já apontadas nas tipologias de Bertolin (2007) e Morosini (2009, 2014).

A perspectiva de educação superior como bem público, defendida por Dias Sobrinho (2013), se contrapõe à ideia de uma educação como mercadoria, submetida aos interesses privados ou conveniências individuais em vez de se fundamentar no respeito à dignidade humana e ao bem comum. Para o autor:

Educação é um bem público e direito social, pois tem como finalidade essencial a formação de sujeitos e, por consequência, o aprofundamento da cidadania e da democratização da sociedade. O conceito de bem público é aqui entendido como um princípio, isto é, como um imperativo moral que sobrepõe a dignidade humana aos interesses, inclinações e circunstâncias individuais (Dias Sobrinho, 2013, p. 109).

Sobre a temática da equidade, destacamos em Dias Sobrinho as seguintes considerações:

Equidade é um valor cuja aplicação tende a diminuir as desigualdades sociais. Todo Estado democrático haveria de promover esforços, juntamente com a sociedade, para interromper o círculo vicioso da desigualdade socioeducativa (Dias Sobrinho, 2010, p. 1229).

[...]

Um sistema educativo que reforça os preconceitos e amplia a marginalização social não pode ser de qualidade, do ponto de vista dos princípios de bem público e equidade (Dias Sobrinho, 2010, p. 1231).

[...]

A sociedade democrática é fundada no princípio ético da equidade e, portanto, deve assegurar o direito de todos à educação de qualidade (Dias Sobrinho, 2010, p. 1231).

[...]

O princípio da equidade implica um imperativo ético de diminuição ao máximo possível das desigualdades sociais (Dias Sobrinho, 2010, p. 1238).

[...]

Baseadas no princípio da equidade, as instituições educativas deveriam ter no marco de suas finalidades essenciais, e de acordo com as condições e possibilidades de seu campo de atuação, o objetivo de contribuir para a minoração (idealmente, a erradicação) de desequilíbrios vigentes na cidadania (Dias Sobrinho, 2013, p. 116).

Por outro lado, Dias Sobrinho (2010, 2013) associa sua defesa da equidade à concepção de educação como bem público, possibilitando um entendimento desses conceitos como pertencentes à mesma perspectiva ou visão de qualidade, conforme agrupamento que será proposto adiante, como uma síntese do pensamento de diferentes autores:

Há [...] uma distinção fundamental entre a educação-bem público e educação-mercadoria. Enquanto a primeira tem como referência central o aprofundamento do bem comum segundo valores da equidade e da igualdade democrática e social, a segunda tem seu foco no lucro do empresário e no desenvolvimento de uma sociedade competitiva e dominada pelo individualismo possessivo (Dias Sobrinho, 2013, p. 115).

Por sua vez, a democratização da educação superior, segundo Dias Sobrinho (2010), tanto pode ser associada a uma perspectiva economicista<sup>14</sup> quanto pode ser apropriada pela perspectiva da equidade, dependendo do porquê ou do como as políticas de democratização ou expansão da educação superior são mobilizadas:

A questão da “democratização” da educação superior adquiriu fôlego nestas últimas décadas e entrou fortemente na agenda das políticas públicas. Ela já era considerada importante, desde os meados do século passado, pela teoria do capital humano e pela teoria residual do desenvolvimento econômico. Segundo essas teorias, o desenvolvimento econômico requer grandes investimentos em educação. De modo mais efetivo, propunham as políticas de expansão da escolaridade da população em geral [...]. Embora apresente o mérito de reconhecer a importância da ampliação da escolaridade e das inversões na educação, essa agenda não esconde seus fundamentos marcadamente economicistas, segundo os quais a educação se restringe a ser uma função da economia (Dias Sobrinho, 2010, p. 1231-1232).

Em contraposição a essa democratização da educação superior sob o viés economicista, contextualizada histórica e socialmente por Dias Sobrinho (2010), este autor defende que a democratização deve levar em conta a realização do princípio da equidade e, para isso, não pode deixar de considerar a qualidade pública e social da oferta de educação superior, pois:

[...] a democratização não deveria limitar-se à expansão do acesso a cursos de graduação, sem preocupar-se efetivamente com a qualidade da formação e dos conhecimentos. Se a oferta educativa é de baixa qualidade e as condições de permanência são precárias, ocorre uma “democratização excludente”. Essa expressão, provocadora e paradoxal, serve para recuperar o argumento de que todos, independente de sua condição social e econômica, têm direito não a qualquer educação, mas sim a uma educação de qualidade (Dias Sobrinho, 2013, p. 120).

<sup>14</sup> A palavra “economicista” tem um viés pejorativo e de crítica e em muitos casos é pertinente e justa sua utilização. Entretanto, é possível pretender que existe uma concepção de qualidade econômica como perspectiva concreta e válida, proveniente do campo da avaliação de projetos e programas sociais em que se considera importante o entendimento de que os recursos públicos ou privados não são ilimitados e que há a necessidade de verificar a eficiência, eficácia ou efetividade dos gastos ou do investimento em educação.



Além disso:

É necessário esclarecer desde logo que a “democratização” da educação superior não se limita à ampliação de oportunidades de acesso e criação de mais vagas. Além da expansão das matrículas e da inclusão social de jovens tradicionalmente desassistidos, em razão de suas condições econômicas, preconceitos e outros fatores, é imprescindível que lhes sejam assegurados também os meios de permanência sustentável, isto é, as condições adequadas para realizarem com boa qualidade os seus estudos. Assim, acesso e permanência são aspectos essenciais do processo mais amplo de “democratização” (Dias Sobrinho, 2010, p. 1226).

Outros autores, assim como Dias Sobrinho, também se baseiam em dicotomias ou perspectivas antagônicas em conflito. Para Burlamaqui,

[...] no debate conceitual sobre a qualidade destacam-se as noções de complexidade e de multidimensionalidade, além das seguintes dicotomias: qualidade a partir dos enfoques qualitativo/quantitativo e de produtos/processos. Por fim, observa-se na discussão uma linha que trata da eficácia e eficiência (Burlamaqui, 2008, p. 135).

Pfeifer (2012), por sua vez, ao abordar as “dicotomias conceituais da avaliação da educação superior”, elenca as seguintes dicotomias:

Qualidade Social x Qualidade Eficiência, Avaliação Quantitativa x Avaliação Qualitativa, Avaliação de Processo x Avaliação de Produto, Avaliação Global x Avaliação Pontual, Avaliação Contextualizada x Avaliação Descontextualizada, Avaliação Externa x Avaliação Interna, Avaliação Formativa x Avaliação Punitiva, entre outras (Pfeifer, 2012, p. 351).

Apesar de sua ênfase nos modelos ou tipos de avaliação, toda a discussão desenvolvida por essa autora se relaciona também às visões, perspectivas, concepções e critérios de qualidade, pois, conforme suas próprias palavras: “a noção de qualidade da Educação Superior é alvo de disputas político-ideológicas e está intrinsecamente relacionada às concepções de universidade, de educação e de ensino superior, ao que é subjacente uma determinada concepção de avaliação” (Pfeifer, 2012, p. 354).

Qualidade e avaliação são temas ou conceitos imbricados, pois a preocupação com a qualidade ou a materialização dessa preocupação tem sido fundamental para a constituição dos processos e sistemas de avaliação. Por isso, as dicotomias apresentadas pela autora como presentes na discussão sobre avaliação da educação superior se relacionam ou estão presentes também nas reflexões ou na problematização que outros autores fazem sobre o conceito de qualidade.

Especificamente sobre qualidade, Pfeifer (2012) trabalha a dicotomia entre Qualidade Eficiência e Qualidade Social. Para ela, a Qualidade Eficiência se baseia na ideia de que

[...] universidade e Educação Superior devem responder aos valores de mercado e, deste modo, enquadrar-se em preceitos de produtividade, rentabilidade e competitividade próprios da racionalidade econômica. Muito em voga na sociedade atual, a qualidade enquanto eficiência emerge das diretrizes do Banco Mundial para o Ensino Superior e vai estruturar, por um lado, um sistema educacional voltado às exigências do mundo produtivo e, por outro, compreendendo as IES como um negócio, vai surgir o que Chauí (2001) cunhou de “universidade operacional”, sedimentada em princípios da gestão eficiente, isto é, maior produtividade, em menor tempo e com baixo custo (Pfeifer, 2012, p. 354).

Essa concepção de Qualidade Eficiência se aproxima do conceito de educação como mercadoria, que Dias Sobrinho (2010, 2013) opõe ao de educação como bem público. Também não se pode esquecer que essa concepção de qualidade se aproxima ou está associada com o que Bertolin (2007) chamou de perspectiva economicista: “Empregabilidade e Eficiência”; “Ênfase nos aspectos de potencialização do crescimento da economia e da empregabilidade”. Por outro lado, também podemos aproximar – acreditamos nós – a concepção de Qualidade Social à noção de qualidade que está embutida na concepção de educação como bem público. Em síntese, com base nos autores citados, foram consideradas semelhantes as dicotomias Qualidade Social x Qualidade Eficiência (Pfeifer, 2012) e Educação como bem público x Educação como mercadoria (Dias Sobrinho, 2010, 2013).

Essa aproximação fica bem clara para nós quando Pfeifer (2012) define Qualidade Social, citando, inclusive, texto de Dias Sobrinho não pertencente ao *corpus* desta pesquisa:

Coexistindo com a noção de eficiência, mas radicalmente oposta, outra ideia de qualidade também se faz presente no embate pela construção de políticas de Avaliação na Educação Superior. Refere-se à concepção de Qualidade Social, que considera como funções e atribuições da Educação Superior a “qualidade do ensino, da aprendizagem, dos programas, da pesquisa, da formação pedagógica e profissional, do pessoal e do entorno da instituição” (Dias Sobrinho, 2001, p. 157). Esta se fundamenta não em valores de mercado, mas em valores que veem a educação com um papel determinante no processo de construção democrática e cidadã. Neste sentido, são considerados como critérios de qualidade elementos que não podem ser mensurados por indicadores de custo-benefício, como o compromisso social das IES; a construção de conhecimentos científicos e tecnológicos conectados aos interesses mais amplos da sociedade, de justiça e igualdade; a função crítica da Educação Superior e da universidade em particular; e a formação de profissionais competentes para as necessidades do mundo do trabalho, mas também capazes de exercer sua cidadania. (Pfeifer, 2012, p. 355).

Entretanto, a dicotomia entre educação como bem público e educação como mercadoria, segundo Dias Sobrinho (2010, 2013), ou, nos termos de Pfeifer (2012),

entre Qualidade Social e Qualidade Eficiência, não necessariamente conduz à escolha de um dos polos com a negação do outro. Pensar a eficiência e a contribuição da educação para o desenvolvimento econômico pode não ser uma adesão à educação como mercadoria ou ao economicismo – apontado por Bertolin como uma das visões atuais mais proeminentes – e a negação da educação como bem público ou com Qualidade Social. Entende-se, portanto, que a superação dessa dicotomia será fundamental para, em algum momento, alirmos eficiência econômica com pertinência social, acreditando possível a coexistência entre perspectivas que em geral são colocadas em oposição.

Na defesa desse argumento, alguns aspectos do pensamento de Dias Sobrinho passam a ser bastante importantes. Em sua defesa da educação superior como bem público, o autor não desconsidera o desenvolvimento econômico ou a economia como dimensão fundamental da vida humana, mas “a educação não pode reduzir-se a serviço do mercado e tampouco a democratização há de se limitar a expandir quantitativamente a escolarização tão somente para impulsionar o desenvolvimento econômico” (Dias Sobrinho, 2013, p. 108-109). Segundo ele:

Educação como bem público é essencial para a formação de cidadãos conscientes e, correlativa e inseparavelmente, de profissionais qualificados. Formação cidadã e capacitação profissional são aspectos coessenciais, mutuamente referenciados e solidariamente constitutivos do sujeito social. Cidadãos-profissionais ética e tecnicamente responsáveis e qualificados são os principais atores do fortalecimento econômico e, inseparavelmente, do desenvolvimento da nação. Nessa concepção, a economia é uma dimensão essencial da vida humana, mas não é a razão de ser da sociedade. Ao contrário, é a sociedade, guiada pelo valor moral do bem comum, que a deve determinar (Dias Sobrinho, 2013, p. 109-110).

Com fundamentos nas tipologias e nas dicotomias frequentemente encontradas na literatura em análise – especialmente em Bertolin (2007), Morosini (2009, 2014), Dias Sobrinho (2010, 2013) e Pfeifer (2012) –, pode-se constituir a seguinte proposta de síntese organizando as concepções ou visões de qualidade em três grandes grupos:

1. Perspectiva econômica e/ou referenciada em padrões, que considera aspectos relacionados à qualidade dos insumos, à eficiência econômica, e em referenciais de qualidade constituídos para – ou como base em – os resultados de avaliações de larga escala, representada nas estratégias da Meta 13 do PNE.
2. Perspectiva social, do bem público, da pertinência e/ou da equidade, presente principalmente no caput e nas estratégias da Meta 12 do Plano, que propõe o fim das desigualdades de acesso e permanência ocasionadas por sexo, renda, raça-cor ou étnica-cultural e por localização territorial.

- Perspectiva pluralista e/ou da diversidade, que está sendo proposta como integradora das duas perspectivas anteriores, além de incorporar/valorizar mecanismos de autoavaliação, bem como um olhar sobre as missões institucionais particulares e diversas.

A contribuição de cada um desses autores e a articulação entre os conceitos que utilizam com a categorização que acabamos de apresentar pode ser resumida com o seguinte quadro:

**QUADRO 2**  
**CONTRIBUIÇÕES CONCEITUAIS DOS AUTORES PARA A CATEGORIZAÇÃO PROPOSTA DAS VISÕES DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Autores	Categorias e conceitos-chave dos autores		
	Perspectiva econômica e/ou referenciada em padrões	Perspectiva social e/ou da equidade	Perspectiva pluralista e/ou da diversidade
Bertolin (2007)	Visão economicista	Visão de equidade	Visão pluralista
Morosini (2009, 2014)	Qualidade isomórfica	Qualidade na perspectiva da equidade	Qualidade da diversidade
Dias Sobrinho (2010, 2013)	Educação como mercadoria	Educação como bem público; Equidade	
Pfeifer (2012)	Qualidade Eficiência	Qualidade Social	

Fonte: Elaboração própria.

É importante considerar, no entanto, que tal subdivisão tem um caráter didático e não necessariamente serão encontrados esses tipos ideais de forma isolada ou estanque na realidade educacional brasileira ou mesmo internacional. É possível e talvez desejável que essas perspectivas se somem ou se complementem; o que não quer dizer que não existam problemas ou conflitos internos entre ou dentro de cada uma das três perspectivas.

## 2 A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O QUE DIZER A PARTIR DA PESQUISA DOCUMENTAL?

A análise da legislação educacional vigente – em especial a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e o PNE – ajuda a verificar como a ideia de qualidade

tem sido representada pelos legisladores e como se associa a alguns elementos que permitem, no entender desses sujeitos, sua aferição ou medida. É de se esperar que as leis da educação, ao estabelecerem a qualidade como diretriz, princípio e meta a ser alcançada, procurem definir não apenas os objetivos educacionais a serem alcançados e que nos dão as linhas gerais do que se entende por uma educação de qualidade, mas também, necessariamente, os aspectos e instrumentos que permitirão garantir uma educação de qualidade para todos. Podem ser destacados, neste sentido, alguns aspectos que emergiram da análise documental realizada, conforme segue.

### *2.1 A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO COMO DIRETRIZ, PRINCÍPIO E META NÃO SOMENTE PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR*

Como ponto de partida da análise na legislação educacional vigente, é importante considerar que o desafio da qualidade não está restrito à educação superior, pois o PNE define a *melhoria da qualidade da educação* como uma de suas diretrizes<sup>15</sup>, reafirmando, portanto, o princípio da *garantia de padrão de qualidade*, que está presente tanto na Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988, art. 205, inciso VII) quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996, art. 2º, inciso IX), em vigor.

A referência à qualidade na oferta pública e privada da educação em geral também merece destaque na LDB, quando o referido instrumento legal se dedica à definição do direito à educação e dos deveres do Estado diante dessa oferta. Neste sentido, o “dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de [...] padrões mínimos de *qualidade* de ensino” (Brasil, 1996, art. 4º, inciso IX). Além disso, mesmo sendo “livre à iniciativa privada”, competirá ao Poder Público a “avaliação de *qualidade*”<sup>16</sup> do ensino oferecido em estabelecimentos privados ou particulares.

### *2.2 A QUALIDADE COMO REALIZAÇÃO DO PROPÓSITO OU FINALIDADE DA EDUCAÇÃO*

Refletindo a respeito da qualidade como a realização de um propósito ou finalidade predeterminada pelos estatutos legais, observa-se que a educação em geral

<sup>15</sup> Inciso IV do Art. 2º do PNE, que concretiza o que foi disposto no Art. 214, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>16</sup> Art. 7º, Inciso II, da LDB, repetindo o que está disposto no Art. 209, Inciso II, da CF.

visa ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, Art. 205; Brasil, 1996, Art. 2º).

Sobre a educação superior, a CF é parcialmente omissa, preferindo deter-se apenas em alguns importantes atributos das instituições de caráter universitário, que não se estendem aos demais tipos de organização acadêmica. Assim, segundo a CF, “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988, art. 207).

Tais atributos, no entanto, são importantes e devem ser considerados como dimensões de qualidade, pelo menos quando se tem em vista panorâmica o sistema nacional de educação superior como um todo. Além disso, oferecem condições para se discernir que pode haver dimensões de qualidade que não são estabelecidas para todas as (ou todos os tipos de) instituições. Existem especificidades a serem observadas e os padrões de qualidade não necessariamente precisam ser únicos para todas as partes que compõem o sistema como um todo.

A LDB, no entanto, apresenta finalidades que precisam ser observadas por todas as instituições de educação superior, as quais devem:

- I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II – formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI – estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- VII – promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.
- VIII – atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização

de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (Brasil, 1996, Art. 43).

Até aqui, então, pode-se dizer que a educação superior não tem, na CF e na LDB, propósitos ou finalidades propriamente economicistas, prevalecendo uma visão ou perspectiva de educação que se aproxima principalmente da concepção de bem público. Porém, não se observam muitos avanços em defesa de maior equidade no ensino superior, pois se o ensino – principalmente na escola básica – deverá ser ministrado de acordo com o princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988, Art. 206, inciso I; Brasil, 1996, Art. 2º, inciso I), com “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (Brasil, 1988, Art. 206, inciso IV; Brasil, 1996, Art. 2º, inciso VI) e “consideração com a diversidade étnico-racial” (Brasil, 1996, Art. 2º, inciso XII), o “dever do Estado com educação escolar pública” garante apenas “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (Brasil, 1996, Art. 4º, inciso V). Conforme será visto mais adiante, o PNE oferece mais elementos para a defesa da visão ou perspectiva da equidade na educação superior.

Sem serem propriamente economicistas no que se refere aos propósitos ou finalidades da educação ou da educação superior, a CF e a LDB manifestam preocupações econômicas ou socioeconômicas, como a “qualificação para o trabalho” e de “formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira [...]” (Brasil, 1996, Art. 43, inciso II). Do mesmo modo, a qualidade econômica e/ou referenciada em padrões comumente associados a processos de avaliação em larga escala marcará presença tanto na LDB quanto na lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e no PNE, conforme os tópicos seguintes.

### 2.3 A QUALIDADE ASSOCIADA À AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA

A legislação é muito clara na associação entre qualidade e avaliação, no sentido de que é através da segunda que é possível verificar a realização da primeira. Essa associação se dá principalmente ao afirmar a necessidade de processos e sistemas nacionais de avaliação ou especificar instrumentos de avaliação, tudo com vistas a mensurar a qualidade da educação que é oferecida nas escolas ou estabelecimentos de ensino, desde a educação básica até a educação superior.

Dentro dessa lógica, de acordo com o Art. 9º da LDB, compete à União “assegurar *processo nacional de avaliação* do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (Brasil, 1996, grifo nosso). Entretanto, a legislação não restringe a avaliação ao rendimento escolar, e o processo nacional de

avaliação se desdobra atualmente mediante dois grandes sistemas, os quais através de seus instrumentos específicos produzem informações que visam à orientação das políticas públicas e, em especial, à melhoria da qualidade da educação.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, conforme o Art. 11 do PNE,

[...] constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

[...]

A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb (Brasil, 2014, grifo nosso).

Quanto ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o § 1º do Art. 1º da lei que o instituiu definiu suas finalidades como:

[...] a *melhoria da qualidade da educação superior*, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Brasil, 2004, grifo nosso).

A legislação, portanto, estabelece e preconiza processos de avaliação nacional em larga escala como dispositivos que visam garantir a qualidade da educação tanto na educação básica como na educação superior, o que não quer dizer que as dimensões, os instrumentos e indicadores de qualidade precisam ser os mesmos.

#### 2.4 A QUALIDADE ASSOCIADA À AFIRMAÇÃO DE PADRÕES E PARÂMETROS DE QUALIDADE

Em muitas situações ou momentos, verifica-se também que a LDB e o PNE associam qualidade a padrões ou referenciais nacionais, os quais são propostos a fim de garantir que todos possam ter acesso à educação com a qualidade avaliada e que atenda a esses padrões ou referenciais. A maior parte dos exemplos dessa associação se refere à educação básica, mas também são encontrados quando se tem por objeto a educação superior.

Como exemplos dessa associação presentes na LDB, podem ser citados:

- a) o § 6º do Art. 35-A, que atribui à União a competência de estabelecer “os *padrões de desempenho* esperados para o ensino médio, *que serão referência*



*nos processos nacionais de avaliação, a partir da Base Nacional Comum Curricular” (Brasil, 1996, grifo nosso);*

- b) o § 4º do Art. 47, no qual está determinado que “as instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação *nos mesmos padrões de qualidade* mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas”; e o Art. 75 definiu que “a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o *padrão mínimo de qualidade de ensino*” (Brasil, 1996, grifo nosso).

A menção a padrões ou parâmetros nacionais e mínimos de qualidade está presente, também de forma explícita, em várias estratégias do PNE relacionadas à educação básica, relativas à (Brasil, 2014):

- a) “expansão das respectivas redes públicas de educação infantil”, adequação de sua infraestrutura física, quadro de pessoal, condições de gestão, recursos pedagógicos, situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes, preservando as especificidades dessa etapa da educação básica, voltada para o público de 0 a 5 anos de idade (estratégias 1.1, 1.6 e 1.13);
- b) “serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino” (estratégia 7.21);
- c) financiamento da educação básica, inclusive o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi e Custo Aluno-Qualidade – CAQ (estratégias 20.1, 20.6 e 20.7);
- d) educação profissional técnica de nível médio na modalidade a distância (estratégia 11.3);
- e) Lei de Responsabilidade Educacional (Estratégia 20.11).

Especificamente para a educação superior, o PNE traz uma única menção explícita a *padrão de qualidade* em sua estratégia 13.5, que propõe: “elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*” (Brasil, 2014, grifo nosso).

Entretanto, a Meta 12 do Plano, que visa à expansão da oferta e atendimento na educação superior, ressalta que deve ser “assegurada a *qualidade da oferta* e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público” (Brasil, 2014, grifo nosso). Assim, apesar de não usar uma expressão do

tipo “padrão” ou “parâmetro” qualidade”, há o estabelecimento de um parâmetro de participação mínima do segmento público na expansão da oferta pública, considerado como fator de garantia de qualidade.

Por outro lado, como a Meta 12 do PNE se dedica à expansão da oferta, pode-se fazer uma leitura desta em conjunto com o inciso VIII do Art. 2º do PNE, que propõe o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com *padrão de qualidade e equidade*” (Brasil, 2014, grifo nosso). Ou seja, a expansão da oferta e do acesso à educação superior deve respeitar a qualidade, assegurando-se certos parâmetros (pelo menos 40% das novas matrículas sendo oferecidas por instituições públicas) e respeitando-se *padrões de qualidade e equidade*.

As Metas 12 e 13 oferecem outros parâmetros ou referenciais de qualidade ao propor, por exemplo (Brasil, 2014):

- a) elevar a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (estratégia 12.3);
- b) “assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária” (estratégia 12.7);
- c) “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” (Meta 13);
- d) “elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% (noventa por cento) e, nas instituições privadas, 75% (setenta e cinco por cento), em 2020” (estratégia 13.8);
- e) ainda na estratégia 13.8 do PNE:

fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que em 5 (cinco) anos, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60% (sessenta por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e, no último ano de vigência, pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) nesse exame, em cada área de formação profissional (Brasil, 2014).

Há, portanto, uma série de *parâmetros, referenciais* ou *padrões* de qualidade para a educação superior que precisam ser considerados, mesmo sem o documento trazer explicitamente os termos “parâmetro”, “referência” ou “padrão” de qualidade.

## 2.5 A QUALIDADE E A AVALIAÇÃO ASSOCIADAS A ÍNDICES OU INDICADORES

É de se notar, ainda, a menção explícita a indicadores como instrumentos importantes para o monitoramento da qualidade da educação na educação básica, conforme consta do Art. 11 do PNE:

O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos: I – *indicadores de rendimento escolar*, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação [...]; II – *indicadores de avaliação institucional*, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes. [...] A elaboração e a divulgação de *índices para avaliação da qualidade*, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb (Brasil, 2014).

Outros exemplos, ainda para a educação básica, podem ser encontrados em:

- a) na estratégia 1.6, referente à educação infantil e que indica a necessidade de “aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, *entre outros indicadores relevantes*” (Brasil, 2014, grifo nosso);
- b) na estratégia 7.8, que prescreve o desenvolvimento de “indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos” (Brasil, 2014).

A presença dos indicadores de qualidade da educação superior não se faz de forma explícita, mas implícita, correspondendo justamente àqueles que são necessários à verificação do cumprimento dos parâmetros elencados na subseção anterior e que figuram na proposta de conjunto de indicadores que será apresentada mais adiante neste texto, na seção 3.

## 2.6 POLISSEMIA E MULTIDIMENSIONALIDADE DO CONCEITO DE QUALIDADE NA LEGISLAÇÃO

A CF, a LDB, o Sinaes e o PNE não apresentam claramente uma definição do que seja a desejada qualidade, mas dão sinais da complexidade – polissemia e multidimensionalidade – da tarefa de conceituar qualidade e operacionalizar os meios de medi-la, estabelecer padrões ou avaliá-la.

A qualidade, segundo a legislação em vigor, pode estar localizada tanto nas *condições de oferta quanto nos resultados do ensino*. Na prática, isso significa

dizermos que os dispositivos legais apontam para a qualidade como um fenômeno multidimensional, a se manifestar, por exemplo:

- a) pela variedade e quantidade dos insumos empregados no processo educacional, na forma do inciso IX do Art. 4º da LDB (Brasil, 1996):

O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de [...] padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem;

- b) através de resultados aferidos em exames, de acordo com o Art. 9º da LDB (Brasil, 1996):

A União incumbir-se-á de: [...] VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; [...] VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino.

A lei do Sinaes, ao definir as finalidades deste para a “melhoria da qualidade da educação superior” (Brasil, 2004, Art. 1º, § 1º), inclui aspectos como:

[...] o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Brasil, 2004, Art. 1º, §1º).

Nesse sentido, a própria avaliação da qualidade na educação poderá ou deverá ter múltiplas formas ou faces, não precisando se reduzir a uma delas, como, por exemplo, os exames de larga escala. A avaliação do rendimento escolar é uma das formas possíveis de medir a qualidade, mas a LDB menciona explicitamente a avaliação também das instituições escolares, *mesmo não detalhando as dimensões que esta avaliação deve comportar*. De todo modo, avaliar as instituições deverá incluir, pelo menos, a verificação dos “insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Brasil, 1996), conforme consta do inciso IX do Art. 4º da LDB.

O PNE é mais explícito ao detalhar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e as diferentes avaliações que o compõem, definindo os instrumentos ou tipos de avaliação, bem como algumas das dimensões da qualidade que precisam ou podem ser avaliadas ou mensuradas, conforme:

a) § 1º de seu Art. 11:

O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá [...]: I – indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação [...]; II – indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes (Brasil, 2014);

b) estratégia 1.6, que estabelece a “[...] avaliação da educação infantil, [...] com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes” (Brasil, 2014);

c) estratégia 7.4:

[...] induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos(as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática (Brasil, 2014);

d) estratégia 7.21, ao conferir à União a competência para estabelecer

[...] parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para *infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes*, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino (Brasil, 2014).

A especificação dos diferentes tipos de avaliação, das dimensões a serem avaliadas e dos instrumentos a serem utilizados na avaliação da educação superior, ausente no PNE, já havia sido devidamente equacionada na lei do Sinaes, especialmente em seus artigos 2º a 5º (Brasil, 2004):

Art. 2º O Sinaes, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I – avaliação institucional, interna e externa [...]; IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações [...].

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes: I – a missão e o plano

de desenvolvimento institucional; II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades; III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural; IV – a comunicação com a sociedade; V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho; VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios; VII – infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação; VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional; IX – políticas de atendimento aos estudantes; X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior [...].

§ 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa in loco [...].

Art. 4º A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

§ 1º A avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento [...].

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade [...].

Os tipos de avaliação, as dimensões a serem avaliadas e os instrumentos previstos para avaliação da educação superior são bastante similares ao que identificamos para a educação básica, apesar das especificidades de cada caso. Além disso, de forma implícita, boa parte do que foi apresentado pela lei do Sinaes foi objeto das Metas 12 e 13 do PNE e de suas respectivas estratégias, podendo os elementos ser monitorados através dos indicadores propostos na seção 3.

### 3 PROPOSTA DE INDICADORES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR REFERENCIADA NAS METAS 12 E 13 DO PNE

---

Se a qualidade na educação é tratada no *corpus* legislativo analisado, em linhas gerais, como diretriz, princípio e meta a ser alcançada, será fácil defini-la ou estabelecer parâmetros em que se possa basear para aferi-la ou medi-la por meio de indicadores sociais<sup>17</sup>?

Diante dessa questão, antes mesmo de se iniciar a proposta de novos indicadores relativos à qualidade e suas diferentes perspectivas ou visões, será necessário apresentar a definição de indicador social que norteou este estudo:

Um indicador social é uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (Jannuzzi, 2012, p. 21).

A qualidade em educação será, portanto, esse conceito social abstrato, que precisa ser investigado com cuidado e profundidade antes de se aventurar no exercício necessário de propor indicadores. Não se trata de uma tarefa fácil, que se realiza sem a compreensão de sua complexidade, que inclui o entendimento em perspectiva histórico-social, pois, conforme Dourado e Oliveira (2009, p. 203-204):

Qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. Caso se tome como referência o momento atual, tal perspectiva implica compreender que embates e visões de mundo se apresentam no cenário atual de reforma do Estado, de rediscussão dos marcos da educação – como direito social e como mercadoria –, entre outros.

A complexidade do tema, contudo, não impede de seguir adiante, associando-se à agenda dos pesquisadores dos campos de políticas públicas e políticas educacionais que procuram enfrentar “a necessidade de construção e explicitação de dimensões, fatores e indicadores de qualidade que expressem a complexidade do fenômeno educativo” (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 9). Seguindo esse roteiro lógico, é

---

<sup>17</sup> Segundo Ruben Cesar Keinert: “[...] hoje, é quase obrigatória a referência a indicadores de situação, de desempenho e de resultados para se poder propagandear qualquer programa ou atividade pública efetivada. O público qualificado e os analistas querem saber, cada vez mais, quais os efeitos da gestão sob múltiplos enfoques e abordagens, mais além da mera comparação com o que foi feito antes. Assiste-se à emergência da cultura dos indicadores, das avaliações permanentes, sistemáticas e consistentes da familiaridade com as bases quantitativas para se alcançar conclusões qualitativas” (Keinert, 2012, p. 11).

possível e necessário juntar-se à indagação de dois desses pesquisadores: “como avançar para a construção de indicadores comuns? Como assegurar educação de qualidade para todos?” (Dourado; Oliveira, 2009, p. 204).

Voltando a Jannuzzi (2016, p. 626), os indicadores são “insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas e programas públicos”. No entanto, não podemos descurar que:

A construção de indicadores para formulação, monitoração e avaliação – ou simplesmente, em sentido lato, para avaliação – de políticas e programas não é uma tarefa trivial. Trata-se de um empreendimento técnico-científico que requer tempo, esforço metodológico e refinamentos sucessivos do conceito, do processo investigado ou do fenômeno social em questão (Jannuzzi, 2016, p. 627).

O esforço metodológico iniciado neste trabalho não se esgotará nele. Trata-se, portanto, de um projeto necessariamente duradouro, a exigir continuidade e validação constantes, tanto do ponto de vista técnico-científico quanto político, pois se compete ao Inep publicar, a cada dois anos, “estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas” (Brasil, 2014, Art. 5º, § 2º), é importante destacar que:

[...] a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

I – Ministério da Educação – MEC;

II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

III – Conselho Nacional de Educação – CNE; IV – Fórum Nacional de Educação  
[...] (Brasil, 2014, Art. 5º).

Por outro lado, será importante compreender também que a proposição de indicadores para avaliação da qualidade da educação superior no Brasil somente poderia ser realizada após uma reflexão sistemática sobre o conceito de qualidade em educação, com atenção especial para seu uso referenciado à educação superior, como se procurou fazer até aqui.

### *3.1 INDICADORES DE QUALIDADE EM PERSPECTIVA ECONÔMICA E/OU REFERENCIADA EM PADRÕES*

A essa perspectiva de qualidade podem ser associados, no entendimento dos autores deste estudo, dois dos cinco indicadores de monitoramento, constituídos a partir do *caput* da Meta 13 (Brasil. Inep, 2020):



- 3.1.1 *Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior* (caput da Meta 13);
- 3.1.2 *Percentual de docentes com doutorado na educação superior* (caput da Meta 13).

Esses indicadores, de titulação docente, foram enquadrados dentro dessa visão de qualidade tendo em vista a lógica que prioriza os resultados educacionais, considerando que estes são devidos a uma melhor qualidade dos insumos empregados no processo educativo. Os docentes seriam vistos como insumos importantes, e sua formação em cursos superiores de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e/ou doutorado) agregaria valor a eles ou ao *capital humano* empregado no processo educativo. Dentro dessa lógica econômica ou produtiva, a titulação dos docentes seria um fator associado a melhores resultados ou produtos do ensino superior em uma perspectiva econômica ou produtiva de qualidade.

Tais indicadores já foram devidamente descritos nas publicações do Inep dedicadas ao monitoramento do PNE (Brasil. Inep, 2015, 2016, 2018, 2020). Entretanto, alguns outros indicadores, fundamentados em estratégias do PNE, foram anteriormente apresentados pelos autores do presente estudo (Caseiro; Azevedo, 2019) e podem ser incluídos sem dificuldade no rol de indicadores de visão econômica, pois são indicadores de eficiência relativos ao processo educativo:

- 3.1.3 *Taxa de ociosidade em vagas iniciais* (Estratégia 12.17);
- 3.1.4 *Taxa média de conclusão nos cursos de graduação* (Estratégias 12.3 e 13.8).<sup>18</sup>

Contudo, novos indicadores precisam ser criados para dar conta de dimensões presentes nas estratégias do PNE para as quais não existe ainda indicador no monitoramento do Inep. Nesse sentido, são aqui sugeridos para o monitoramento complementar, dentro da perspectiva da qualidade econômica e/ou referenciada em padrões de eficiência ou de resultados, os seguintes novos indicadores:

- 3.1.5 *Relação estudante-professor* (estratégia 12.3);
- 3.1.6 *Percentual de cobertura dos estudantes de cursos de graduação pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade* (estratégia 13.2);
- 3.1.7 *Percentual de cobertura das áreas de conhecimento de cursos de graduação pelo do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade* (estratégia 13.2);

<sup>18</sup> Este indicador, para que possa servir ao monitoramento das estratégias 12.3 e 13.8, deve apresentar desagregações para cursos presenciais de universidades públicas e cursos presenciais de instituições privadas. Subsidiariamente, podem ser oferecidas, nos mesmos termos, as taxas de permanência e de desistência dos cursos de graduação, conforme apresentadas por Caseiro e Azevedo (2019).

- 3.1.8 *Percentual de docentes em regime de trabalho ou dedicação em tempo parcial ou integral (estratégia 13.3);*
- 3.1.9 *Percentual de docentes que desenvolvem atividade de pesquisa e estão vinculados a programas de pós-graduação stricto sensu (estratégia 13.5);*
- 3.1.10 *Percentual dos estudantes que apresentam desempenho positivo igual ou superior a 60% (sessenta por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade (estratégia 13.8);*
- 3.1.11 *Percentual dos estudantes que apresentam desempenho positivo igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade (estratégia 13.8);*
- 3.1.12 *Percentual de profissionais técnico-administrativos da educação superior com curso superior de a) graduação, b) pós-graduação lato sensu e c) pós-graduação stricto sensu (estratégia 13.9)*

Os últimos indicadores, contudo, ainda precisarão ser mais bem definidos e testados, tarefa que ficará para um próximo trabalho desta equipe de pesquisadores. Mas os 12 indicadores que compõem esse conjunto – relativos a dimensões como ampliação do acesso, eficiência, insumos e controle da qualidade por meio das avaliações em larga escala com foco em resultados ou produtos –, apesar de importantes e terem respaldo tanto na literatura quanto na legislação educacional, não esgotam a complexidade e multidimensionalidade do *constructo* qualidade na educação superior. Nesse sentido é que se justifica a apresentação de um segundo conjunto de indicadores, também referenciados nas metas e estratégias do PNE, mas que dizem respeito à qualidade em perspectiva social e/ou da equidade, conforme subseção seguinte.

### 3.2 INDICADORES DE QUALIDADE EM PERSPECTIVA SOCIAL E/OU DE EQUIDADE

Entre os cinco indicadores oficiais, os três relativos ao monitoramento da Meta 12 puderam ser categorizados na perspectiva de qualidade social:

- 3.2.1 *Taxa bruta de matrícula na graduação – TBM (caput da Meta 12)*
- 3.2.2 *Taxa líquida de escolarização na educação superior – TLE (caput da Meta 12)*
- 3.2.3 *Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação (caput da Meta 12 e estratégia 12.2)<sup>19</sup>.*

<sup>19</sup> O indicador 3.2.3, visando ao monitoramento também da estratégia 12.2, poderá ser desagregado pelos tipos institucionais referidos na estratégia: a) Instituições Federais de Ensino Superior (em geral); b) Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; c) sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

A elevação das taxas bruta e líquida de matrícula e/ou escolarização (Meta 12), além de potencialmente serem capazes de promover maior inclusão das populações historicamente excluídas da educação superior, aumentando a democratização ou melhorando a equidade no acesso a esse nível de ensino, têm justificativas econômicas bastante claras, que devem ser consideradas.

Segundo Carnoy *et al.* (2016), “há [...] uma noção no mundo de que graduados do ensino superior são necessários nas economias que desejam mudar da fabricação tradicional para a produção de alta tecnologia, com mais capital humano em serviços intensivos”. No Brasil, o próprio PNE 2001-2010 afirmou, nessa direção, que “nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior” (Brasil, 2001, p. 9). Nesse sentido, a expansão da educação superior com a elevação das taxas de oferta e acesso poderia ser categorizada também dentro da perspectiva de qualidade econômica.

Entretanto, em prol da categorização desses indicadores dentro da perspectiva de qualidade social, aqui adotada, é importante destacar que:

[...] o diploma de graduação ainda é um bem relativamente escasso e contribui para estruturar as desigualdades na sociedade brasileira. Ampliar as oportunidades de acesso e de conclusão dos cursos superiores pode, portanto, contribuir para a redução das desigualdades na sociedade como um todo – mesmo que esse efeito seja limitado por fatores estruturais do mercado de trabalho e da estrutura produtiva brasileira (Caseiro; Azevedo, 2019, p. 110).

O texto da Meta 12, depois de estabelecer os objetivos para a expansão da oferta com ampliação ou democratização do acesso, aponta a necessidade de que seja “assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público” (Brasil, 2014). Depreende-se, com isso, que a oferta pública é também parâmetro de qualidade, porque com maior propriedade pode garantir uma educação fora da lógica mercantil, prevalecendo a visão de educação como bem público. Além disso, por a oferta pública ser também gratuita, é capaz de incluir os segmentos sociais de menor renda, ainda pouco representados no ensino superior<sup>20</sup>.

O acesso das populações historicamente excluídas, como, por exemplo, dos estudantes-trabalhadores, pode ser viabilizado também quando se garante a oferta de cursos noturnos de qualidade. Em tal sentido, pode-se recuperar nessa proposta outro indicador que de modo indireto também já foi objeto de estudo desta equipe (Caseiro; Azevedo, 2019):

### 3.2.4 *Percentual de vagas noturnas nos cursos de graduação públicos presenciais* (estratégia 12.3)

<sup>20</sup> Segundo Azevedo e Caseiro (2021, p. 261): “o segmento público inclui mais estudantes dos quintis de renda familiar *per capita* mais baixa (1º e 2º) do que o segmento privado, tanto na modalidade presencial quanto em EaD”.

Outros indicadores, contudo, podem ser incluídos, de modo complementar, no intuito de se ampliar o monitoramento da qualidade em perspectiva social e/ou de equidade, com base nas estratégias da Meta 12 do PNE:

- 3.2.5 *Taxa de interiorização do acesso aos cursos de graduação públicos para os estudantes de 18 a 24 anos (estratégia 12.2);*
- 3.2.6 *Taxa Líquida de Escolarização para a população de 18 a 24 anos residente no interior (estratégia 12.2)*
- 3.2.7 *Concluintes de cursos públicos de formação de professores por área de conhecimento e por mil estudantes matriculados na(s) etapa(s) de ensino da educação básica para a(s) qual(is) estes concluintes estão destinados a atuar (estratégia 12.4)*
- 3.2.8 *Percentual de estudantes que ingressaram na educação superior através de políticas de cotas (estratégia 12.5)<sup>21</sup>*
- 3.2.9 *Percentual de estudantes beneficiados pelo Fies em cursos de avaliação positiva de instituições privadas de educação superior (estratégias 12.6 e 12.20)<sup>22</sup>*
- 3.2.10 *Percentual de estudantes beneficiados pelo Prouni em cursos de avaliação positiva de instituições privadas de educação superior (estratégia 12.20)<sup>23</sup>*
- 3.2.11 *Percentual de estudantes beneficiados por políticas de assistência estudantil (estratégia 12.5)<sup>24</sup>*  
*Taxa Líquida de Escolarização para grupos étnico-raciais ou populações específicas historicamente excluídas – TLEx (estratégias 12.9 e 12.13):*
  - 3.2.12 *negros – TLEn*
  - 3.2.13 *indígenas – TLEi*
  - 3.2.14 *populações do campo – TLEpc*
  - 3.2.15 *comunidades indígenas – TLEci*
  - 3.2.16 *comunidades quilombolas – TLEcq*
  - 3.2.17 *25% mais pobres – TLEmp*

<sup>21</sup> Os resultados gerais podem ser desagregados por tipo de cota de ingresso (escola pública, renda familiar per capita, cotas raciais etc.)

<sup>22</sup> Idem ao anterior.

<sup>23</sup> Resultado geral e desagregado por tipos de financiamento (parcial ou integral).

<sup>24</sup> Sugere-se a desagregação dos resultados para estudantes cotistas (geral e para cada tipo de cota) e para estudantes beneficiados pelo Fies (geral e por tipo).

*Taxa de equidade de acesso para grupos étnico-raciais ou populações específicas historicamente excluídas em relação ao acesso da população de referência –  $TDx/r$ <sup>25</sup> (estratégias 12.9 e 12.13):*

- 3.2.18 negros em relação a brancos –  $TD-n/b$
- 3.2.19 indígenas em relação a brancos –  $TDi/b$
- 3.2.20 populações do campo em relação a populações urbanas –  $TDpc/pu$
- 3.2.21 comunidades indígenas em relação à população em geral –  $TDci/pg$
- 3.2.22 comunidades quilombolas em relação à população em geral –  $TDcq/pg$
- 3.2.23 25% mais pobres em relação aos 25% mais ricos –  $TDmp/mr$

Os indicadores acima propostos, principalmente aqueles cuja definição está sendo apresentada pela primeira vez, precisarão ser mais bem definidos e testados, tarefa que está para além dos objetivos deste trabalho. Entretanto, eles constituem uma contribuição importante para a compreensão da qualidade da educação superior que extrapola a visão convencional de que a qualidade está apenas na eficiência, nos insumos e nos resultados e produtos educacionais, utilizados ou obtidos nas avaliações de larga escola.

A perspectiva da qualidade social e/ou da equidade, objeto dos 23 indicadores que compõem esse rol, inclui preocupações como os níveis de oferta pública e de oferta noturna, bem como a contribuição da oferta para a redução de desigualdades históricas de acesso das populações residentes no interior, mais pobres ou daquelas que integram grupos discriminados por sua raça-cor (negros e indígenas) ou por integrar populações tradicionais (populações do campo ou de comunidades indígenas e quilombolas).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POR UMA QUALIDADE EM PERSPECTIVA PLURALISTA E/OU DA DIVERSIDADE, QUE ULTRAPASSE E SUPERE AS DICOTOMIAS**

---

Partindo da explicitação do objetivo central da Meta 13 do PNE, descrito como sendo o de elevar a qualidade do ensino de graduação, este estudo procurou cumprir basicamente dois objetivos. O primeiro, de investigar o conceito de qualidade aplicado à educação superior, identificando diferentes visões ou perspectivas presentes em artigos acadêmicos e nos dispositivos legais, da Constituição Federal de 1988 ao PNE

<sup>25</sup> A Taxa de equidade de acesso para grupos étnico-raciais ou populações específicas em relação ao acesso da população de referência ( $TDx/r$ ) corresponde à razão ou divisão entre a TLE<sub>x</sub> e a TLE<sub>r</sub>.

de 2014. O segundo objetivo, na sequência lógica do primeiro, foi propor indicadores complementares ao monitoramento das Metas 12 e 13 do PNE, referenciados nas visões de qualidade identificadas e nas estratégias dessas duas metas, com vistas a permitir ou suscitar o debate e validação posterior deles, após os testes estatísticos necessários.

O exercício teórico-metodológico foi concluído. A proposta de classificação das perspectivas de qualidade fundamentadas na revisão bibliográfica e documental caracterizou e nomeou três vertentes principais:

- a) qualidade econômica e/ou referenciada em padrões, que focaliza os insumos, a eficiência e o controle dos processos e os resultados obtidos em exames ou avaliações de larga escala;
- b) qualidade social e/ou da equidade, que defende a educação como bem público, direito de todos, em oposição à concepção de educação como mercadoria; e
- c) qualidade plural e/ou da diversidade, uma visão que nesta proposta é considerada como síntese das duas anteriores, superando a dicotomia entre o que é qualidade social e o que é qualidade econômica.

Observou-se que as estratégias da Meta 13 contribuíram, em sua maior parte, para a identificação de dimensões de qualidade econômica e/ou referenciada em padrões, muito mais difundida na legislação educacional atual, enquanto as estratégias da Meta 12 possibilitaram deslocar o olhar para as dimensões de qualidade social e/ou de equidade, que grande parte dos especialistas apontam com fundamentais, criticando sua ausência nas políticas voltadas para a qualidade da educação superior.

Com base na análise do conjunto de estratégias das referidas metas e considerando as duas perspectivas de qualidade que dividiram as atenções e são muitas vezes colocadas em oposição, foram elencados alguns indicadores. Uma parte destes já está em uso no monitoramento oficial do PNE ou foi objeto de estudos complementares produzidos pela dupla de autores do presente estudo. Entretanto, para dar conta de diferentes dimensões presentes nas estratégias do PNE, foram também propostos indicadores novos, que entrarão em fase de testes, discussões e debates, com vistas à sua validação.

Por fim, pode-se concluir que a decisão de não se limitar ao conteúdo da Meta 13, incorporando na discussão sobre qualidade da educação superior as estratégias da Meta 12, não somente tem respaldo nas pesquisas do campo acadêmico-científico como também ajuda a superar uma dicotomia que tem dificultado o avanço das políticas públicas. Nem o social nem o econômico são abandonados, e o caminho se abre para o desenvolvimento de uma visão de qualidade que considera as diferentes dimensões de qualidade que ambas as perspectivas englobam, além de agregar um

olhar para o particular, para os diferentes tipos de instituições e para as missões de cada uma, que não podem ser propriamente comparadas ou ranqueadas.

Adotar um conceito de qualidade que comporte sua complexidade, polissemia e não consensualidade e procurar compor o mosaico da qualidade na educação superior de forma abrangente, com dimensões que representam tanto uma visão econômica quanto uma visão social, parecem ser mais condizentes com as responsabilidades e os desafios que se colocam para as políticas de educação superior da atualidade. Parece ter chegado a hora de se observar a qualidade em perspectiva cada vez mais pluralista e/ou da diversidade.

## REFERÊNCIAS

---

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

BERTOLIN, J. C. G. Indicadores em nível de sistema para avaliar o desenvolvimento e a qualidade da educação superior brasileira. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 12, n. 2, p. 309-331, jun. 2007.

BERTOLIN, J. C. G. Avaliação da educação superior brasileira: relevância, diversidade, equidade e eficácia do sistema em tempos de mercantilização. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 351-383, jul. 2009.

BERTOLIN, J. C. G. Uma proposta de indicadores de desempenho para a educação brasileira. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 471-490, set./dez. 2011.

BERTOLIN, J. C. G.; MARCON, T. O (des)entendimento de qualidade na educação superior brasileira; das quimeras do provão e do Enade à realidade do capital cultural dos estudantes. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 105-122, mar. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2022.

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

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

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

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base*. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014- 2016*. Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2018*. Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2020*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BURLAMAQUI, M. G. B. Avaliação e qualidade na educação superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 133-154, jan./abr. 2008.

CABRITO, B. G. Avaliar a qualidade em educação: avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago. 2009.

CARNOY, M. et al. *Expansão das universidades em uma economia global em mudança: um triunfo dos Brics?* Brasília, DF: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2016.



CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. Eficiência e potencial de expansão da educação superior pública. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. p. 107-158. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 2).

DIAS SOBRINHO, J. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, out./dez. 2010.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. Avaliação: *Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013.

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

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão, 24).

FERREIRA, A. B. H. *Dicionário Aurélio básico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 5. ed. São Paulo: Alínea, 2012.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 624-661, set./dez. 2016a.

EINERT, R. C. Prefácio. In: JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 5.ed. São Paulo: Alínea, 2012. p. 9-11.

MOROSINI, M. C. Qualidade na educação superior: tendências do século. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 165-186, maio/ago. 2009.

MOROSINI, M. C. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 385-405, jul. 2014.

MOROSINI, M. C. et al. A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 64, p. 13-37, jan./mar. 2016.

PFEIFER, M. Dicotomias conceituais da avaliação da educação superior. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 17, n. 2, p. 351-364, jul. 2012.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. *Ensaio: Avaliações e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 729-752, out./dez. 2009.

SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE (SCIELO). [Sobre a SciELO]. São Paulo, [s. d.]. Disponível em: <[https://old.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_home&lng=pt&nrm=iso](https://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_home&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 7 fev. 2022.

SOUSA, J. V. Qualidade na educação superior: lugar e sentido na relação público-privado. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 242-256, maio/ago. 2009.

SOUSA, J. V.; SEIFFERT, O. M. L. B.; FERNANDES, I. R. Acesso e expansão de cursos de graduação de alta qualidade no Brasil: outros indicadores de qualidade para a educação superior. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 19-47, out./dez. 2016.

SOUZA, V. C. Qualidade na educação superior: uma visão operacional do conceito. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 22, n. 2, p. 332-357, jul./nov. 2017.