

INDICADORES OFICIAIS DE MONITORAMENTO DA META 12 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: LIMITES E DESAFIOS

Ralf Hermes Siebiger¹

Resumo:

O presente texto tem por objetivo apresentar uma discussão sobre os principais desafios relacionados ao monitoramento da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei 13.005/2014, em especial, sobre os indicadores oficiais utilizados para esse fim. Por meio do referencial teórico-metodológico baseado na abordagem do Ciclo de Políticas e na Análise de Conteúdo, a discussão reside na construção metodológica desses indicadores a partir da apreciação de documentos publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Enquanto resultados, identificamos limitações em relação aos indicadores oficiais utilizados, relacionadas a divergências conceituais, composição das fórmulas, fonte e abrangência dos dados considerados para o cálculo dos indicadores, entre outras, as quais ensejam a necessidade de revisão dos indicadores bem como do nível de desagregação de informações constantes nos relatórios de monitoramento. Por sua vez, nas conclusões, apontamos ações que entendemos ser imprescindíveis, tais como necessidade de previsão legal da faixa etária considerada adequada para se cursar a graduação, a definição de metas e estratégias que sejam quantificáveis, o estabelecimento de indicadores também para as estratégias (e não somente para as metas), a adoção de outros indicadores, entre outras. Essas recomendações partem da premissa de que é necessário realizar um monitoramento eficaz do cumprimento das metas e estratégias do PNE de modo que, com este, tenhamos subsídios tanto para a análise como para o planejamento de políticas públicas voltadas à educação nacional.

Palavras-chave:

Plano Nacional de Educação. Meta 12. Indicadores. Análise de Políticas Públicas. Metodologia.

OFFICIAL MONITORING INDICATORS FOR GOAL 12 OF THE NATIONAL EDUCATION PLAN: LIMITS AND CHALLENGES

Abstract:

This text aims to present a discussion about the main challenges related to the monitoring of Goal 12 of the National Education Plan - Law 13.005/2014, in particular, on the official indicators used for this purpose. Through the theoretical-methodological framework based on the approach of the Policy Cycle and Content Analysis, the discussion resides in the methodological construction of these indicators from the appreciation of documents published by the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira. As results, we identified limitations in relation to the official indicators used, related to conceptual divergences, formulas composition, source and scope of the data considered for the calculation of the indicators, among others, which give rise to the need for revision of the indicators as well as the level of disintegration information contained in the monitoring reports. And, in the conclusions, we pointed out actions that we believe to be essential, such

¹ Mestre em Educação. Professor assistente da Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat) / Campus de Sinop. E-mail: ralf@unemat.br.

as the need for legal provision for the age group considered adequate for university graduation courses, the definition of quantifiable goals and strategies, the establishment of indicators for the strategies as well (and not only for goals), the adoption of other indicators, among others. These recommendations start from the premise that it is necessary to carry out an effective monitoring of the fulfillment of the goals and strategies of the National Education Plan so that, with this monitoring, we have subsidies for both the analysis and the planning of public policies aimed at national education.

Keywords:

National Education Plan. Goal 12. Indicators. Public Policy Analysis. Methodology.

INDICADORES OFICIALES DE SEGUIMIENTO DE LA META 12 DEL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: LÍMITES Y DESAFÍOS

Resumen:

Este texto tiene como objetivo presentar una discusión sobre los principales desafíos relacionados con el seguimiento de la Meta 12 del Plan Nacional de Educación - Ley 13.005/2014, en particular, sobre los indicadores oficiales utilizados para tal fin. A través del marco teórico-metodológico basado en el enfoque de Ciclo de Políticas y Análisis de Contenido, la discusión radica en la construcción metodológica de estos indicadores a partir de la valoración de documentos publicados por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira. Como resultados, identificamos limitaciones en relación a los indicadores oficiales utilizados, relacionados con divergencias conceptuales, composición de las fórmulas, fuente y alcance de los datos considerados para el cálculo de los indicadores, entre otros, que dan lugar a la necesidad de revisión de los indicadores, así como el nivel de desagregación de la información contenida en los informes de seguimiento. Y, en las conclusiones, señalamos acciones que creemos fundamentales, como la necesidad de una previsión legal del grupo de edad considerado adecuado para cursar estudios de grado, la definición de metas y estrategias cuantificables, el establecimiento de indicadores también para las estrategias (y no solo para las metas), la adopción de otros indicadores, entre otros. Estas recomendaciones parten de la premisa de que es necesario realizar un seguimiento efectivo del cumplimiento de las metas y estrategias del PNE para que, con ello, tengamos subsidios tanto para el análisis como para la planificación de políticas públicas dirigidas a la educación nacional.

Palabras clave:

Plan Nacional de Educación. Objetivo 12. Indicadores. Análisis de políticas públicas. Metodología.

Introdução

Em 2019, completaram-se cinco anos de vigência do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído por meio da Lei 13.005, de 24 de junho de 2014. É uma lei com vigência decenal, com vistas ao cumprimento do Art. 214 da Constituição Federal, e compreende um

conjunto de metas e estratégias para a educação nacional as quais têm, por finalidade última, garantir que todos tenham acesso à educação (de qualidade) enquanto direito social.

Considerando a educação como um direito social, o PNE se situa no âmbito das políticas públicas sociais, que são aquelas que estabelecem o padrão de proteção social do Estado, ou seja, aquelas que visam garantir o acesso a direitos sociais estabelecidos na Carta Magna constitucional. Nas palavras de Pereira (2011), não se consubstanciam direitos sociais sem políticas públicas. A ideia do “Estado em ação” se refere, portanto, ao “modo”, ou seja, às ações que Estado irá realizar com vistas a implementar e assegurar a manutenção dessas políticas, as quais, no caso do PNE, referem-se à garantia do direito à educação.

Dentre as atribuições relacionadas à manutenção, situam-se o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Em relação ao PNE, para cada uma das metas, foram estabelecidos indicadores de monitoramento com o objetivo de averiguar o cumprimento das mesmas e, assim, subsidiar a avaliação tanto das políticas definidas em lei como das ações desencadeadas pelo Estado para efetivação dessas políticas. Nas palavras de Moraes, Albuquerque e Santos (2019), avaliar, ao final da vigência do PNE, o sucesso ou o fracasso de uma empreitada que tem como objetivo produzir alterações significativas na educação nacional num prazo de 10 (anos), “requer o seu monitoramento contínuo, de modo que seja possível informar as políticas públicas que podem garantir o êxito das suas metas ou reorientar as ações em curso (p. 7)”.

Nesse sentido, dentre os limites do texto, a presente discussão tem por objetivo apresentar e problematizar os principais desafios relacionados ao monitoramento da meta 12 do PNE, que se refere à elevação das taxas bruta e líquida de matrícula na educação superior, bem como de expansão de novas matrículas no segmento público.

Para tanto, por meio da abordagem metodológica da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009; FRANCO, 2008), foram examinados e categorizados documentos publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), no sentido de se averiguar os principais apontamentos apresentados nesses documentos em relação aos indicadores de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação, especialmente no que se refere à meta 12.

E, a partir da abordagem do Ciclo de Políticas (BALL; MAINARDES, 2011), foram realizadas algumas incursões analíticas referentes ao processo de elaboração de políticas públicas com base nessa perspectiva metodológica de análise de políticas públicas.

O texto se divide nas seguintes seções: uma breve apresentação da abordagem do Ciclo de Políticas, a Meta 12 do PNE e seus indicadores de monitoramento, análise e discussão sobre os indicadores oficiais, problemas relacionados ao monitoramento das metas e estratégias do PNE, conclusões e considerações finais.

A abordagem do ciclo de política - breves considerações

Elaborada por Ball e Bowe, em trabalhos publicados na década de 1990, a abordagem do ciclo de políticas compreende que as políticas públicas acontecem em ciclos contínuos, constituídos de cinco contextos: da influência, da produção de texto, da prática, dos resultados ou dos efeitos, e da estratégia política (MAINARDES, 2006).

O que distingue essa abordagem de outras relacionadas à análise de políticas públicas é a compreensão de que o “ciclo de vida” de uma política ocorre de modo não linear, e que esses contextos se manifestam de modo que um não necessariamente supera o outro, mas sim, somam-se e interagem um com o outro. Nas palavras de Mainardes (2006), esses contextos “[...] estão inter-relacionados, e não tem uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates” (p. 50).

Nessa perspectiva, considerando que as próprias políticas se desenvolvem de modo não-linear, a análise de políticas ocorreria conforme a própria natureza das políticas públicas: de modo transversal. Por isso, pode-se dizer que há discussões que contribuem para a formulação de políticas, há textos que orientam a política, há a implementação de políticas, e há resultados que nos permitem avaliar a efetivação de uma política. Contudo, os contextos não são, efetivamente, a política; são situações inter-relacionadas que nos permitem identificar, representar e analisar uma política.

Essa abordagem se trata, portanto, de uma metodologia de análise de políticas públicas. Nas palavras de Ball, “[...] é um método. Ele não diz respeito à explicação das políticas. É uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. [...] O ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são “feitas” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 304-5).

A partir dessa perspectiva, entende-se que um dos elementos fundamentais que fornece subsídios para se realizar a análise de políticas públicas é seu próprio processo de monitoramento.

E, em relação ao PNE, esse processo implica na construção de indicadores bem como na produção de diagnósticos e relatórios que permitirão tanto averiguar como realizar projeções sobre as possibilidades de seu cumprimento conforme disposto em lei. Nas seções seguintes, será realizada uma análise desses indicadores, situando essa discussão no âmbito do ciclo de políticas.

A Meta 12 e os indicadores de monitoramento

As metas do Plano Nacional de Educação são definidas, em sua maioria, em termos quantitativos. Para tanto, o PNE estabelece, para a Meta 12:

[...] elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público (BRASIL, 2014).

O parâmetro para se averiguar o cumprimento das mesmas é definido no Art. 4 da respectiva lei, o qual dispõe que:

[...] as metas previstas no anexo da lei deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data de publicação da lei (BRASIL, 2014).

Por sua vez, o Art. 5º da lei dispõe 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, II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, III – Conselho Nacional de Educação, e pelo V – Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Cabe ao Inep a responsabilidade de elaborar e publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no PNE ^[2], destacando-se os relatórios de monitoramento, os quais

² Conforme Moraes, Albuquerque e Santos, (2019), [...] essa responsabilidade fica a cargo da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), que concretiza a tarefa por meio da publicação de materiais como o Plano Nacional de Educação – Linha de Base; os Relatórios de Monitoramento do PNE, da série PNE em Movimento; e os Cadernos de Estudos e Políticas Educacionais, documentos que visam conferir ao monitoramento e à avaliação do PNE a legitimidade e a objetividade científica que o desenvolvimento da educação brasileira requer (p. 7).

apresentam um panorama do cumprimento desses objetivos a partir de indicadores previamente definidos para cada uma das metas do PNE.

Em termos conceituais, indicadores são “medidas quantitativas, com significado substantivo, utilizados para traduzir conceitos abstratos, de interesse teórico ou para formulação de políticas” (CASEIRO, AZEVEDO, 2018, p. 214). Por sua vez, a atividade de monitoramento consiste no “acompanhamento contínuo e sistemático de indicadores a respeito do cumprimento de determinada meta” (CASEIRO, AZEVEDO, 2018, p. 214).

Na literatura educacional, tem-se, tradicionalmente, dois indicadores utilizados para o cálculo de taxas de matrícula: a taxa bruta de matrícula (TBM) e a taxa líquida de matrícula (TLM).

De acordo com o Inep (2004), a taxa de escolarização bruta (ou taxa bruta de matrícula - TBM), “expressa o percentual da matrícula total em determinado nível de ensino em relação à população na faixa etária teoricamente adequada para frequentar esse nível de ensino”, possibilitando “[...] comparar o total de matrículas de determinado nível de ensino com a população na faixa etária adequada a esse nível de ensino (p. 13). De acordo com Saraiva (2021a), esse indicador:

[...] permite quantificar a capacidade potencial de atendimento do sistema educacional, informando se a oferta de vagas para os três níveis educacionais contempla a totalidade da população que se encontra na faixa etária recomendada para cursar cada um dos níveis (p. 1).

Na Educação Superior, a TBM é obtida ao se dividir o número total de matrículas nesse nível de ensino pela estimativa da população de 18 a 24 anos, considerada como a faixa etária ideal para se cursar esse nível de formação.

Por sua vez, a taxa de escolarização líquida (ou taxa líquida de matrícula - TLM) “[...] identifica o percentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino regular teoricamente adequado a essa faixa etária (INEP, 2004, p. 12). Conforme Saraiva (2021b), a TLM é um indicador:

[...] que tem como objetivo verificar o acesso ao sistema educacional daqueles que se encontram na idade recomendada para cada um dos três níveis. Indica a porcentagem da população que está matriculada no nível adequado a sua faixa etária (p. 1).

Na Educação Superior, obtém-se a TLM ao se dividir o número de matrículas de estudantes que pertencem à faixa etária de 18 a 24 anos pelo total da população nessa mesma faixa etária.

Até o fim da vigência do I Plano Nacional de Educação (2001-2011), o monitoramento da evolução no cumprimento da meta 12, referente à elevação do número de matrículas na Educação Superior, vinha sendo realizado com base, praticamente, nesses dois indicadores.

A esse respeito, Caseiro e Azevedo (2018, p. 214), a partir de uma leitura do *caput* da Meta 12, esclarecem que é possível identificar ao menos quatro objetivos distintos que decorrem da meta, quais sejam: 1) Elevar a taxa bruta de matrículas na Educação Superior para 50%; 2) Elevar a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos; 3) Assegurar a qualidade da oferta, e; 4) Assegurar a expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público. Conforme os autores, todos esses objetivos precisam ser alcançados para o cumprimento integral da meta 12.

Nesse sentido, os autores apontam duas questões que problematizam o alcance desses objetivos. O primeiro ponto a ser problematizado é o conceito de Educação Superior. De acordo com Caseiro e Azevedo (2018, p. 218), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é clara ao definir que a Educação Superior abrange os seguintes cursos: a) sequenciais, por campo de saber; b) de graduação; c) de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, bem como cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, e; d) de extensão.

Considerando esse universo de cursos definidos na lei, um dos obstáculos para se calcular taxas de matrícula diz respeito à ausência de estimativas oficiais sobre o número de matrículas em cursos sequenciais, em cursos de pós-graduação *lato sensu* e em cursos de extensão. Os autores esclarecem que entidades como a Unesco e o Banco Mundial, bem como organizações como o Observatório do PNE, incluem ainda, no indicador, a quantidade de matrículas em cursos de pós-graduação *stricto sensu*, opção que provavelmente resulta do fato de esses serem os únicos cursos de pós-graduação dos quais se dispõe de estatísticas oficiais (CASEIRO; AZEVEDO, 2018).

A partir dessas considerações, e de uma interpretação da legislação vigente, incluindo o PNE, o Inep optou, portanto, por considerar apenas os cursos de graduação no cálculo das taxas bruta e líquida de matrícula na Educação Superior, uma vez que: a) as estratégias para o cumprimento da Meta 12 se referem exclusivamente à expansão dos cursos

de graduação; b) há uma meta específica para a expansão de matrículas e de titulação do corpo docente no âmbito da pós-graduação *stricto sensu* (Meta 14), e; c) não há fontes de dados oficiais para matrículas em cursos de pós-graduação *lato sensu* e em cursos de extensão. Conforme os autores,

[...] A utilização apenas dos cursos de graduação para o monitoramento da Meta 12 do PNE visou, portanto, a manter a aderência do monitoramento do PNE à intenção dos legisladores e dos formuladores da política educacional (p. 219-220).

Nesse sentido, considerando que o texto do PNE, na Meta 12, refere-se à expressão “Educação Superior”, os autores sugerem uma alteração na nomenclatura do indicador:

Uma vez que a definição de TBM escolhida não abarca toda a educação superior, como, aliás, não poderia, optou-se por mudar o nome do indicador de taxa bruta de matrículas na educação superior para **taxa bruta de matrículas na graduação**, de modo a tornar mais claro e transparente o conceito traduzido pelo indicador (CASEIRO; AZEVEDO, 2018, p. 220, grifo meu).

Essa mudança já vem sendo adotada, passando a constar no documento referente à Linha de Base³, publicado em 2015, bem como nos relatórios de monitoramento das metas do PNE publicados periodicamente, a cada dois anos, desde 2016.

Posto isso, um segundo ponto a ser problematizado se refere à faixa etária considerada adequada para se cursar a Educação Superior (propriamente, a graduação). Conforme Caseiro e Azevedo (2018), a legislação educacional brasileira não prevê uma idade adequada para o ingresso ou para a conclusão de cursos de graduação. Essa indicação aparece somente no Plano Nacional de Educação, ao estabelecer a faixa etária de 18 a 24 anos como base para os indicadores de matrículas na Educação Superior. Acrescenta-se que, conforme os autores,

[...] grande parte da literatura acadêmica e as estatísticas dos organismos internacionais consideram como idade de referência para a educação superior a faixa etária de 18 a 22 anos’, [o que] explica, em parte, os diferentes resultados apresentados para a taxa bruta de matrículas na educação superior em diversas publicações (CASEIRO; AZEVEDO, 2018, p. 217).

³ O qual apresenta um panorama descritivo sobre as mudanças recentes da educação brasileira e um diagnóstico da situação das metas.

Nesse sentido, Moraes, Albuquerque e Santos (2019), esclarecem que, antes mesmo da aprovação do PNE, “o Inep se debruçou sobre o projeto de lei com a finalidade de encontrar os melhores caminhos metodológicos para o seu monitoramento [no intuito de construir] um conjunto de indicadores que permitem um retrato contínuo de cada uma das metas do Plano” (p. 8). Conforme os autores,

Destaque-se que esses indicadores decorrem da própria estrutura da Lei nº 13.005/2014, disposta em torno de metas e objetivos, em geral, quantificáveis, que tornam as responsabilidades públicas mais inteligíveis, permitindo o desenvolvimento de modelos de monitoramento e avaliação mais consistentes das políticas públicas. [...] Na interpretação derivada do trabalho de monitoramento, entendeu-se que o texto legal optou por firmar as responsabilidades públicas em horizontes quantificáveis que podem ser objetivamente vislumbrados e reivindicados (MORAES; ALBUQUERQUE; SANTOS, 2019, p. 8).

Portanto, em relação ao monitoramento oficial da meta 12, o Inep (2015b) definiu, em ficha técnica, basicamente três indicadores: 12A - taxa bruta de matrículas na graduação (TBM), 12B - taxa líquida de escolarização na graduação (TLE) e 12C - participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação (ESP), abordados a seguir.

Indicador 12A - Taxa bruta de matrículas na graduação (TBM)

Esse indicador mantém a mesma estrutura de fatores definida em documentos de referência anteriores (INEP, 2004), bem como na literatura especializada (SARAIVA; 2021). É um indicador que representa a razão, em percentuais, entre o quantitativo de pessoas matriculadas em cursos de graduação e a população na faixa etária de 18 a 24 anos, expresso na seguinte fórmula:

$$TBM = \frac{\text{total de matrículas em cursos de graduação}}{\text{população de 18 a 24 anos}} \cdot 100$$

Conforme o INEP (2015b; 2016), trata-se de um indicador referente à capacidade de oferta e de absorção em determinado nível de ensino, e não um indicador de acesso (essa compreensão será problematizada mais adiante). Nesse sentido, em relação à Educação

Superior, uma vez que o PNE considera a população de 18 a 24 anos como aquela que está na idade de referência para cursar a graduação,

A TBM na graduação, portanto, indica, aproximadamente (sem considerar as vagas ociosas), qual é a capacidade de absorção de todos os cursos de graduação do país em relação ao tamanho da população de 18 a 24 anos de idade (INEP, 2016, p. 273).

Indicador 12B - Taxa líquida de escolarização na graduação (TLE)

Esse indicador representa a proporção (em percentuais) de pessoas na faixa etária de 18 a 24 anos que frequenta ou que já concluiu cursos de graduação em relação à população de 18 a 24 anos, sendo expresso na seguinte fórmula:

$$TLE = \frac{\text{pessoas de 18 a 24 anos matriculadas em ou que concluíram cursos de graduação}}{\text{população de 18 a 24 anos}} \cdot 100$$

Conforme o INEP (2015b), a TLE é um indicador de acesso aos cursos de graduação, em específico, pela população de 18 a 24 anos – idade considerada adequada para se cursar a graduação. Contudo, ao incluir o quantitativo de concluintes dos cursos de graduação como um de seus fatores, a concepção desse indicador difere da prevista em documentos de referência publicados anteriormente (INEP, 2004), bem como do conceito apresentado pela literatura especializada (SARAIVA, 2020). De acordo com o Inep, a justificativa para a composição do indicador com esses fatores é a de que:

[...] caso seja considerado apenas o percentual de jovens de 18 a 24 anos que frequentam os cursos de graduação, deixar-se-ão de lado todos os indivíduos dessa faixa etária que já concluíram esse nível de ensino e que, portanto, já tiveram acesso a ele. Dessa forma, penalizar-se-ia o indicador por um fato virtuoso do sistema: a conclusão da graduação na idade prevista (INEP, 2015b, p. 2).

Dessa forma, a verificação de cumprimento meta de 33% de taxa líquida de matrículas na graduação, que vem sendo apresentada nos relatórios de monitoramento, tem considerado ambos os indicadores: a TLM, com apenas os alunos matriculados, e a TLE, acrescentando-se o número de concluintes, além da diferença entre os resultados de ambos os

indicadores. Ressalta-se que, desde 2012, quando da avaliação do cumprimento das metas do I PNE com vistas à definição das metas para o II PNE, o Inep já havia passado a adotar esse indicador, sob a denominação de taxa líquida ajustada - TLA (INEP, 2012).

Indicador 12C - Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação (ESP)

Conforme o Inep (2015b), esse indicador se refere à meta de expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público, e representa a proporção (em percentuais) da expansão de matrículas em cursos de graduação no segmento público em relação ao total da expansão de matrículas nesses cursos como um todo (em IES públicas e privadas). É expresso na seguinte fórmula:

$$ESP = \frac{\text{variação das matrículas públicas em cursos de graduação no período "t"}}{\text{variação total das matrículas em cursos de graduação no período "t"}} \cdot 100$$

Esse indicador diz respeito, portanto, a novas matrículas efetivadas. Vale frisar o esclarecimento do Inep a respeito:

É importante lembrar, no entanto, que este indicador é calculado a cada ano, tendo como base as matrículas públicas e privadas, e a soma destas no ano de 2012. Portanto, o percentual de participação pública não será o resultado da variação de um ano para o outro, mas corresponde à razão entre a expansão pública em relação às matrículas públicas existentes no ano de 2012 e o total da expansão pública e privada no mesmo período, também a partir de 2012 (INEP, 2020).

E, em relação a esses três indicadores, tem-se a seguinte desagregação de informações apresentadas nos relatórios de monitoramento:

Quadro 1 – Fontes de dados e categorias de desagregação de informações apresentadas nos três primeiros relatórios de monitoramento

Indicador	Fonte de Dados	Categorias de desagregação de informações		
		Relatório do 1º Ciclo (2016)	Relatório do 2º Ciclo (2019)	Relatório do 3º Ciclo (2020)
Indicador 12 ^a	Pnad (até 2015) e Pnad contínua (2016 em diante)	- Grandes Regiões - UF ¹ - Rede de Ensino ² - Situação de domicílio ³	- Grandes Regiões - UF - Rede de Ensino	- Grandes Regiões - UF - Rede de Ensino
Indicador 12B	Pnad (até 2015) e Pnad contínua (2016 em diante)	- Grandes Regiões - UF - Situação de domicílio - Sexo - Raça - Renda domiciliar <i>per capita</i>	- Grandes Regiões - UF	- Grandes Regiões - UF
Indicador 12C	Censo da Educação Superior	- Grandes Regiões - UF - Capital e Interior - Categoria Administrativa ⁴ - Modalidade de Ensino ⁵ - Grandes áreas de conhecimento	- Grandes Regiões - Categoria Administrativa - Modalidade de Ensino	- Grandes Regiões - Categoria Administrativa - Modalidade de Ensino

Fonte: relatórios de monitoramento do PNE – 1º Ciclo (2016), 2º Ciclo (2019) e 3º Ciclo (2020).

¹ Unidades Federativas.

² Pública ou privada.

³ Urbano ou rural.

⁴ Federal, estadual, municipal ou especial.

⁵ Presencial ou à distância.

Indicadores complementares propostos no âmbito do Inep

Considerando que as estratégias são entendidas como caminhos por meio dos quais as metas devam ser cumpridas, registra-se que têm sido realizadas também, no âmbito do Inep, discussões sobre a criação, na medida do possível, de indicadores não apenas para as metas do PNE, mas também para suas respectivas estratégias. Nesse sentido, Caseiro e Azevedo (2019) propuseram, em trabalho que discute a necessidade de um monitoramento mais eficaz dos objetivos da Meta 12, 5 (cinco) indicadores complementares, os quais se referem à 2 (duas) estratégias voltadas à otimização da capacidade instalada das IES públicas, quais sejam:

Quadro 2 – Indicadores complementares propostos por Caseiro e Azevedo (2019) para monitoramento da meta 12

Estratégia	Indicador
12.17 ^[4]	1) Taxa de ociosidade em vagas iniciais
12.3 ^[5]	2) Taxa média de conclusão 3) Taxa média de desistência 4) Taxa média de permanência 5) Potencial de expansão da Educação Superior com a ampliação da oferta de vagas em cursos noturnos

Fonte: Elaborado a partir de Caseiro e Azevedo (2019).

Esses indicadores complementares se relacionam diretamente às estratégias 12.3 e 12.17, e foram construídos de modo que seja possível, a partir de dados consubstanciados, realizar um monitoramento mais eficaz do cumprimento dessas estratégias mediante a produção de diagnósticos sobre ociosidade, desistência, permanência, conclusão e potencial de expansão de vagas, notadamente no que se refere ao segmento público^[6]. Os mesmos podem ser conhecidos, em detalhes, no trabalho publicado pelos autores (CASEIRO; AZEVEDO, 2019).

Porém, ressalta-se que esses indicadores complementares se situam ainda no âmbito da proposta, posto que, para efeito de monitoramento da meta 12, os indicadores oficiais são o 12A, o 12B e o 12C, explanados anteriormente. Dessa forma, passa-se, então, à discussão sobre os indicadores oficiais.

Considerações sobre os indicadores oficiais

A respeito dos indicadores oficiais, bem como das categorias de desagregação das informações apresentadas nos relatórios de monitoramento, cabem algumas ponderações.

Inicialmente, em relação às categorias de informações apresentadas nos relatórios de monitoramento, ao se comparar os relatórios de 2016, 2019 e 2020, observamos redução na quantidade de desagregações apresentadas nos dois últimos relatórios em relação ao primeiro, quais sejam:

⁴ “Estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública”.

⁵ “Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor (a) para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior”.

⁶ Inclusive, em seu trabalho, os autores (CASEIRO; AZEVEDO, 2019) indicam três caminhos para a definição de políticas públicas que contribuam para o cumprimento das estratégias 12.3 e 12.17: a redução da ociosidade de vagas nos cursos de graduação, aumento das taxas de conclusão dos cursos de graduação e ampliação das vagas em cursos noturnos. Recomendamos a leitura.

- a) No indicador 12A, excluiu-se a categoria “Situação de domicílio”;
- b) No indicador 12B, excluiu-se 4 (quatro) categorias: “Situação de domicílio”, “Sexo”, “Raça” e “Renda domiciliar *per capita*”;
- c) No indicador 12C, excluiu-se 3 (três) categorias: “UF”, “Capital e Interior” e “Grandes áreas do conhecimento”.

Essa redução pode vir a comprometer um monitoramento mais eficaz do cumprimento da meta e das respectivas estratégias, considerando sua função de subsidiar o planejamento e a análise de políticas públicas. Sendo assim, o que defendemos em relação a esse e aos demais indicadores oficiais já mencionados, é que não apenas se mantenham as categorias de desagregação de informações constantes do relatório referente ao 1º ciclo de monitoramento, e que foram dispensadas nos relatórios do 2º e do 3º ciclos, mas que também se ampliem essas categorias, de modo que se possa realizar um monitoramento mais efetivo do cumprimento dos objetivos inerentes à Meta 12.

Outro aspecto a ser ressaltado é em relação às fontes de dados. Em relação aos indicadores 12A e 12B, as fontes de dados são a Pnad (até 2015) e a Pnad contínua (2016 em diante), mas não o Censo da Educação Superior. O CES é utilizado, somente, para fins de cálculo do indicador 12C. Ou seja, constata-se que não é o Censo da Educação Superior que tem sido utilizado como fonte de dados para se calcular as taxas de matrícula. Da mesma forma, não tem sido feita uma relação entre os dados da Pnad e os dados do CES nessas estimativas. Essas escolhas metodológicas influenciam de modo sensível nos resultados apresentados nos respectivos relatórios de monitoramento.

Sobre os indicadores, em relação à TBM, trata-se de um indicador que mede a taxa de acesso da população à formação em nível de graduação, notadamente, aos cursos sequenciais, tecnológicos, de bacharelado e de licenciatura. É calculada em termos de quantidade de matrículas ativas (ou seja, sem considerar trancamentos, desvinculamentos ou transferências). A esse respeito, constatamos uma divergência nos documentos do Inep. Ao passo que o documento referente ao Dicionário de Indicadores Educacionais – fórmulas de cálculo, publicado em 2004, define a taxa bruta de escolarização (ou TBM) como um indicador de acesso e participação, o documento referente à Linha de Base, publicado em 2015, bem como os subsequentes relatórios de monitoramento, entendem essa taxa como um indicador da capacidade de oferta e de absorção em determinado nível de ensino, e não um indicador de acesso.

Nesse sentido, diferentemente do Inep, entendemos que a TBM não se trata de um indicador de oferta. Oferta, diz respeito a vagas disponíveis. Matrícula, refere-se à inscrição realizada em uma das vagas disponíveis. Não há oferta de matrículas, mas sim, de vagas. Por isso, não caberia caracterizar como oferta o que se refere a matrículas.

Isso posto, Caseiro e Azevedo (2018) apontam três aspectos a serem considerados no cálculo desse indicador. Primeiro, que o Inep utiliza, exclusivamente, os dados da Pnad para o cálculo das taxas bruta e líquida de matrícula, uma escolha que “parte do princípio de que é preferível comparar, no numerador e no denominador do indicador, dois valores estimados com base nos dados coletados com a mesma metodologia e com a mesma data de referência” (p. 220-221). Contudo, o próprio Inep reconhece haver limitações em relação ao uso desses dados, uma vez que apresentam diferenças numéricas em relação aos dados do CES. Esses últimos, por serem censitários e coletados a partir dos registros de matrículas das IES, são mais precisos em relação a essas informações que os dados da Pnad.

Em segundo lugar, os autores destacam, também, que os dados da Pnad possibilitam apenas estimativas sobre o número de estudantes que frequentam cursos de graduação, mas não sobre número de matrículas, e que, “por essa razão, a taxa bruta de matrículas, calculada com os dados do IBGE, seria mais bem denominada como taxa bruta de frequência na graduação” (CASEIRO; AZEVEDO, 2018, p. 222). Inclusive, conforme os autores, o Inep está em vias de estudo para alterar a identificação desse indicador para essa nomenclatura.

E, como terceiro aspecto, os autores apontam que, em vez da quantidade de matrículas, o mais adequado seria proceder a esse cálculo com base na quantidade de estudantes, uma vez que um mesmo estudante pode realizar mais de uma matrícula. Nesse sentido, sugerem a redefinição da fórmula de cálculo da TBM mediante a adoção dos dados do CES e da Pnad, de forma combinada, para cálculo do que denominam de “taxa bruta de frequência na graduação (TBF)”, a qual pode ser demonstrada na seguinte expressão (CASEIRO; AZEVEDO, 2018, p. 222):

$$TBF = \frac{\text{estudantes com matrículas ativas em cursos de graduação (CES)}}{\text{população de 18 a 24 anos (Pnad contínua)}} \cdot 100$$

A partir dessa fórmula, tem-se valores que refletiriam com mais precisão a realidade educacional, uma vez que se estaria considerando, como numerador, os dados do Censo da Educação Superior.

Em relação à taxa líquida de matrícula, houve duas alterações na composição do indicador desde a ocasião em que foi realizada a avaliação do I PNE (Lei 10.172/2001), em 2012, para fins de elaboração do atual plano. Além da taxa líquida de escolarização (TLE), o Inep passou a adotar, em 2012, um novo indicador denominado “taxa líquida de escolarização ajustada (TLA)”, o qual, a partir de 2015, passou a ser denominado de “taxa líquida de escolarização na graduação (TLE)”. Essas alterações são resultantes da inclusão do quantitativo de concluintes com idade entre 18 e 24 anos no cálculo do indicador. Para tanto, a justificativa apresentada pelo Inep é a de que não incluir esses concluintes resultaria em “penalizar o indicador por um fato virtuoso do sistema educacional: a titulação dos jovens em idade adequada” (INEP, 2015b).

Em relação a essa justificativa, cabem, também, algumas ponderações. Primeiramente, que não há definição legal de uma idade considerada adequada para a conclusão de cursos de graduação. O que há, em termos de legislação com base em resoluções do Conselho Nacional de Educação, são indicações quanto a duração de cada curso de graduação, a qual é estabelecida de acordo com a carga horária definida para os mesmos e o tempo previsto para o cumprimento integral dessa carga horária. A esse respeito, embora seja fundamental averiguar se os ingressantes, notadamente os que se encontram na faixa etária de 18 a 24 anos, estão concluindo os cursos de graduação até os 24 anos de idade, e que seja louvável reconhecer a eficiência no tempo de formação (quando ela ocorre), o que se poderia aferir, em termos de eficiência no processo formativo, é se o aluno conclui o curso dentro o tempo previsto para sua integralização, tal como prevê a estratégia 12.7. Porém, nesse caso, tratar-se-ia de outro indicador, e não da TLE.

Em segundo lugar, incluir, no cálculo do indicador, somente os estudantes que concluíram os cursos até os 24 anos de idade, mas excluir os que concluíram os cursos após essa idade, mesmo que tenham ingressado nos cursos dentro a faixa etária considerada adequada, seria, também, uma forma de se penalizar o indicador. Vejamos um exemplo. Se um jovem ingressa com 23 anos de idade em um curso de graduação que tem duração de 5 (cinco) anos, a conclusão desse curso se dará, caso ocorra dentro o prazo previsto, quando esse aluno completar 27 anos de idade. Nesse sentido, esse estudante será contabilizado na TLE enquanto estiver com idade para ser classificado dentro da faixa etária considerada adequada, o que, no exemplo, ocorrerá por mais dois anos. No entanto, a partir do momento em que completar 25 anos de idade, esse estudante não mais será contabilizado nesse indicador, ainda que tenha concluído o curso dentro os 5 anos previstos.

Nesse caso, entendemos ser adequado o indicador considerar dois fatores: se o estudante continua matriculado (cursando), e a idade em que ingressou no curso. Considerar esses dois fatores implica em uma maior complexidade ao se calcular a taxa, porém, resulta também em uma maior precisão e fidedignidade em relação ao panorama da realidade a ser apresentado em termos de monitoramento.

Uma terceira questão se refere à contabilização de estudantes com idade inferior à faixa etária considerada adequada. Se levarmos o indicador à risca, não poderiam ser contabilizados, na TLE, os alunos que tenham menos de 18 anos de idade. Nos documentos do Inep aqui analisados, não se faz menção se esses estudantes são considerados na TLE, ou não.

Por fim, o que a lei define, enquanto meta, refere-se à elevação da quantidade de matrículas de jovens com idade entre 18 e 24 anos, e não à quantidade de concluintes. Sendo assim, entendemos ser pertinente seguir as recomendações de Caseiro e Azevedo (2018), referentes ao cálculo da TBM, mencionadas anteriormente, quais sejam: a) contabilizar estudantes em vez de número de matrículas, e; b) considerar os dados do CES e da Pnad contínua, de forma combinada. E, além dessas, sugerimos acrescentar dois novos critérios: c) considerar o ano de ingresso no curso, e; d) incluir os estudantes com idade inferior a 18 anos. A partir dessas ponderações, sugerimos um indicador complementar - taxa líquida de frequência (TLF), o qual pode ser expresso na seguinte fórmula:

$$TLF = \frac{\text{estudantes com até 24 anos na data de ingresso no curso e com matrículas ativas em cursos de graduação (CES)}}{\text{população de 18 a 24 anos (Pnad contínua)}} \cdot 100$$

Sendo assim, entendemos ser plausível manter ambos os indicadores – TLM e TLE, conforme já apresentados nos relatórios e monitoramento, bem como a adoção do indicador complementar sugerido – TLF.

Por fim, no que tange ao indicador 12C, trata-se de um indicador recente, posto que somente no atual PNE foi prevista uma meta que estabelece uma proporcionalidade de expansão de matrículas no segmento público em relação ao total de novas matrículas realizadas.

Limitações relacionadas ao monitoramento

Considerando a discussão sobre os indicadores oficiais estabelecidos, questiona-se: seria esse conjunto de indicadores o suficiente para se garantir um monitoramento eficaz em relação ao cumprimento da meta 12 como um todo? A esse respeito, Moraes, Albuquerque e Santos (2019) apontam seis questões que limitam um monitoramento mais eficiente do plano:

- 1) Ausência ou insuficiência de bases de dados para o monitoramento das metas. Metas e estratégias que tenham como parâmetro dados do Censo Demográfico, por exemplo, que é realizado a cada dez anos, inviabilizam um monitoramento com periodicidade adequada à tomada de decisão. Nesse sentido, os autores salientam a necessidade de que os planejamentos educacionais tracem objetivos tendo em conta a disponibilidade de meios para o seu acompanhamento (p. 12).
- 2) Insuficiência dos diagnósticos prévios para a definição das metas. Os autores afirmam que a ausência de diagnósticos prévios e de evidências mais consistentes para o estabelecimento de metas pode ocasionar a definição de objetivos inalcançáveis, o que prejudica o respectivo delineamento de políticas, bem como o estabelecimento de objetivos parcialmente ou mesmo já plenamente atingidos, os quais não mais demandariam esforços na definição de políticas (p. 13).
- 3) Existência de metas e estratégias sem objetivos facilmente quantificáveis. Os autores constatarem que, por um lado, há metas e estratégias que foram definidas de forma quantitativa e objetiva, mas também há metas e estratégias que se caracterizam como princípios gerais ou como diretrizes para a definição de políticas públicas, sem apresentar objetivos quantificáveis. Essa situação impede um monitoramento mais eficaz do cumprimento dessas metas, considerando a ausência de medidas disponíveis ou mesmo de bases de dados sobre as mesmas (p. 14).
- 4) Dificuldade em monitorar a evolução municipal e estadual das metas. Duas questões se relacionam a esse aspecto. Primeira, que ao depender do Censo Demográfico para se obter dados mais acurados sobre a população, os municípios encontram dificuldades em realizar um monitoramento mais eficaz, considerando que o censo é realizado somente a cada dez anos. Segunda, que, para estados e municípios, o PNE, em alguns casos, é somente uma diretriz. Nesse sentido, verifica-se que alguns entes federados apenas replicaram metas e estratégias do PNE em seus

respectivos planos estaduais e municipais, assumindo objetivos que, por vezes, fogem ao seu escopo de ação (p. 14-15).

5) Riscos de incompreensão de realidades quando observadas de maneira agregada. O cenário educacional brasileiro é caracterizado por diferenças e desigualdades em diversos níveis e aspectos, e o alcance de objetivos, averiguados de modo agregado em nível nacional, muitas vezes oculta a dispersão e a assimetria dos contextos. Para tanto, é necessário um monitoramento que proceda à uma abrangente desagregação dos dados, de modo que se compreenda melhor as assimetrias que perfazem o cumprimento das metas (p. 15).

6) Poucas definições quanto a objetivos intermediários. Embora haja metas que possuam objetivos intermediários, a grande maioria dos objetivos do PNE tem como prazo para seu cumprimento o ano de 2024, e esse prazo deve ser considerado de modo que, no processo de monitoramento e avaliação do plano, seja possível reelaborar políticas, reverter tendências, ajustar rumos ainda durante sua vigência (p. 16).

A partir da exposição dos autores, entendemos que essas limitações, ou insuficiências, se referem, portanto, a falhas no processo de construção e definição das metas e estratégias, ou seja, no processo de elaboração da política. Essas circunstâncias têm motivado a realização de novos estudos, tais como os sugeridos por Caseiro e Azevedo (2019), no sentido de se construir outros indicadores que, adicionados aos já existentes, deem conta de apreender a complexidade de informações necessárias para se monitorar o cumprimento das metas.

Na análise de políticas públicas, a partir da abordagem do ciclo de políticas, essas questões estão relacionadas ao que Ball define como o contexto da estratégia política, que diz respeito, também, à implementação. Nesse contexto, o enfoque reside na “[...] identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pelas políticas investigadas” (p. 55). Seria uma análise das possíveis intervenções ante os efeitos de uma política, como um passo adiante ao contexto dos resultados/efeitos. Poder-se-ia dizer, também, que nesse contexto ocorre a conclusão de um ciclo e se observa o início de outro, uma vez que é nessa situação que se dispõe de subsídios para a criação de uma nova agenda de formulação de políticas.

Nesse sentido, nas palavras de Mainardes e Marcondes (2009), Ball esclarece que,

O contexto da ação política, na realidade, pertence ao contexto de influência, porque é parte do ciclo do processo através do qual as políticas são mudadas, ou podem ser mudadas ou, pelo menos, o pensamento sobre as políticas pode ser mudado. O pensar sobre as políticas e o discurso das políticas podem ser mudados pela ação política. Assim, eles podem ser subsumidos e integrados ao contexto de influência (p. 306).

Partindo-se do princípio de que o processo de monitoramento, enquanto ação – e seus respectivos relatórios, enquanto produto – têm por finalidade fornecer subsídios para, nas palavras de Moraes, Albuquerque e Santos (2019), se reelaborar políticas, reverter tendências, e ajustar rumos, compreendemos que esse monitoramento periódico é, ele próprio, um indutor de iniciativas que tenham por objetivo reavaliar as políticas que estão em curso durante o momento em que se desenvolvem, e não somente quando do término da vigência do plano. Com isso, busca-se abandonar a ideia de que o próprio processo de análise de políticas públicas ocorra de maneira estanque, uma vez que é no decorrer da implementação de ações que visem cumprir os objetivos constantes das metas e estratégias do PNE que essas respectivas ações precisam ser avaliadas.

A partir dessa compreensão, podemos afirmar, portanto, que o monitoramento se relaciona com todos os cinco contextos que compreendem o ciclo de uma política. No contexto de influência, tem-se diversas entidades interessadas na política a ser elaborada, e cada uma apresenta sua compreensão acerca da realidade (a qual deve ser baseada em dados, em diagnósticos confiáveis) bem como um cenário de como a realidade educacional deveria ser, justificando suas escolhas e suas contribuições para a elaboração de uma política a partir de sua visão particular de mundo. É nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política, e no qual grupos de interesse entram em disputa para influenciar esse discurso.

Por sua vez, no contexto da produção de texto, tem-se os textos que representam a política, ou seja, a legislação, os documentos oficiais, os diagnósticos, as linhas de ação, entre outros, e é com base nesses textos que serão planejadas as ações com vistas à materialização da política. Já o contexto da prática se refere à esfera da implementação, mas também de interpretação e de recriação, uma vez que seus efeitos e consequências podem, a partir de uma análise do próprio processo de materialização da política, representar mudanças na política original.

Na sequência, o contexto dos efeitos se refere aos impactos das políticas nas questões de justiça social, equidade e de garantia de acesso a direitos sociais, bem como de sua relação com outras políticas setoriais na produção desses efeitos. E, por último, tem-se o contexto da estratégia política, que, como já mencionado, refere-se ao momento em que se definirá uma nova agenda para a formulação de políticas.

Cada um desses contextos é um aspecto do “ciclo de vida” de uma política, e cada um deles pode se tornar um objeto de análise e avaliação. O monitoramento é um processo imprescindível nesse ciclo, e deve ser considerado em todos esses contextos. E é sob essa perspectiva que se tecem as seguintes conclusões e considerações finais.

À guisa de conclusão

Desde a publicação do primeiro PNE, em 2001 (Lei 10.172/2001), que o processo de monitoramento e avaliação dos planos tem ensejado a produção de estudos sobre essa metodologia e seus indicadores, os quais têm realizado críticas e apontado sugestões.

Em relação ao atual PNE, o Art. 12 da Lei 13.005/2014 estabelece que, até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência do plano, o poder executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional o projeto de lei referente ao PNE a vigorar no período subsequente, o qual deverá incluir diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio. Por sua vez, os relatórios de monitoramento são elaborados com base nos indicadores oficiais, somente. Outros indicadores e estimativas, inclusive os sugeridos pelo próprio Inep, são objeto de estudos e pesquisas realizados fora do âmbito dos relatórios oficiais de monitoramento.

Nesse sentido, alguns pontos merecem destaque. Primeiro, que o esforço na definição de indicadores só é possível quando as metas e estratégias possuem objetivos quantificáveis. Para a meta 12, a lei definiu um conjunto de 21 (vinte e uma) estratégias, as quais se referem à ampliação do acesso, à expansão e interiorização da rede de instituições de Educação Superior (IES) públicas, à ampliação das políticas de assistência estudantil, à expansão do financiamento estudantil, entre outras, além de estratégias voltadas à qualidade da formação. E, ao se analisar o texto do PNE, constata-se que, do total de estratégias referentes à meta 12, somente 2 (duas) estabeleceram objetivos quantificáveis – as estratégias 12.3 e 12.7, sendo que a segunda se refere à revisão curricular dos cursos de graduação de modo que 10% da carga horária total dos cursos seja destinada a atividades de extensão.

Ou seja, é uma estratégia associada à qualidade da formação, e não propriamente ao acesso ou à elevação do percentual de matrículas na Educação Superior. Sendo assim, consideramos ser imprescindível que se definam metas e estratégias que sejam quantificáveis, de modo que seja possível estabelecer os respectivos indicadores para seu monitoramento.

O segundo ponto, a partir das ponderações de Moraes, Albuquerque e Santos (2019), diz respeito à necessidade de que existam (ou que se garanta a produção) de dados e de diagnósticos prévios sobre a situação para a qual estão sendo estabelecidos objetivos. Essa questão pode parecer óbvia, mas nem sempre o é. Como exemplo, Caseiro e Azevedo (2019) apontam que o objetivo de se ofertar, no mínimo, um terço das vagas das universidades públicas em cursos noturnos (conforme previsto na estratégia 12.3) já tinha sido atingido à época da promulgação do PNE. Conforme os autores, de acordo com dados do CES, em 2012, 41% das vagas presenciais em IES públicas já estavam sendo oferecidas no período noturno. Trata-se, portanto, de uma estratégia que, se houvesse um diagnóstico prévio, possivelmente teria seus objetivos repensados antes da promulgação da lei. Com isso, também se evitaria a ocorrência de objetivos inalcançáveis, de objetivos já alcançados - como é o caso da estratégia 12.3, tal como apontado por Caseiro e Azevedo (2019) - ou mesmo de objetivos dos quais não se disponha de um diagnóstico como ponto de partida para, somente então, se planejar ações a respeito.

Como terceiro ponto, considerando que as estratégias são caminhos para se efetivar o cumprimento das metas, entendemos que deveria haver, também, a adoção de indicadores oficiais para cada uma dessas estratégias, e que esses indicadores sejam, inclusive, institucionalizados enquanto monitoramento oficial. Para tanto, o que sugerimos, a partir dessa perspectiva, é a previsão oficial de um período, antecedente ao término da vigência do PNE, destinado à realização de duas tarefas essenciais: a) análise, revisão e crítica de todos os indicadores oficiais já estabelecidos, no sentido de se averiguar se esses indicadores estão fornecendo informações substanciais para a avaliação das ações em curso, e b) criação de novos indicadores com abrangência de informações suficiente para compreender todos os objetivos que permeiam as metas e, principalmente, as estratégias definidas no plano.

Para ambas as situações, entendemos ser necessário garantir que esses indicadores sejam capazes de avaliar o cumprimento dos objetivos e que, em seus dados e informações prestadas, se garanta uma consistente desagregação dos mesmos de modo a se evidenciar as assimetrias, desigualdades e diferenças que perfazem o cenário educacional brasileiro.

Nesse sentido, em um contexto de elaboração de políticas (ou, de elaboração do texto, conforme Ball), essas questões devem ser consideradas como verdadeiros critérios a serem necessariamente atendidos quando da definição de metas e estratégias.

Um quarto ponto se refere à necessidade de haver legislação complementar que estabeleça, para o processo de monitoramento, a metodologia, os indicadores e sua respectiva fórmula de cálculo (tanto para os oficiais já definidos como para os complementares propostos), bem como as bases que irão fornecer os dados a serem utilizados nesses indicadores, uma vez que os conceitos e as formas de se calcular alguns indicadores não são consensuais, seja por parte da literatura acadêmica, seja por parte das entidades que realizam estudos e pesquisas estimativas (tais como o Inep, a Unesco, o Banco Mundial, o Observatório do PNE, entre outros).

Um quinto ponto diz respeito à faixa etária considerada adequada para se cursar a graduação. Em ambos os indicadores referentes à taxa de matrículas (TBM e TLE), o denominador da equação para o cálculo dessas taxas é a estimativa da Pnad contínua referente à população que se encontra na faixa etária de 18 a 24 anos, a qual, como mencionada anteriormente, é a faixa etária considerada ideal para se cursar a graduação. Embora essa questão da “faixa etária considerada ideal” não esteja definida claramente na legislação educacional enquanto tal, ela está, indiretamente, definida no PNE quando a lei estabelece que a taxa líquida de matrículas é calculada a partir de uma equação que utiliza, como parâmetro, o universo de pessoas com idade entre 18 e 24 anos. Contudo, enquanto legislação educacional, essa menção aparece, somente no PNE, no *caput* da Meta 12

De modo complementar a essa questão, faz-se necessário, também, haver uma maior clareza conceitual e uma delimitação em termos de abrangência no que se refere à meta de expansão de matrículas na Educação Superior, esclarecendo que essa meta se trata de matrículas em cursos em nível de graduação, somente, sem abranger outros cursos (de extensão, de pós-graduação *lato sensu*, entre outros).

Sendo assim, entendemos ser necessário definir, em norma jurídica complementar, a faixa etária adequada para se cursar a graduação, considerando que a lei do PNE é uma lei com vigência decenal, e é voltada à definição de políticas, não a regulamentações. E, para o PNE subsequente, entende-se ser necessário revisar o texto da atual meta 12, no sentido de se deixar claro que não se trata de taxas de matrícula na Educação Superior, mas sim, de taxas de matrícula em nível de graduação.

A partir dessas definições, ter-se-ia uma base legal mais consistente para se elaborar políticas públicas que abordem questões referentes à permanência e à conclusão dos cursos dentro o tempo previsto, bem como questões relativas à desistência e à evasão, as quais estão relacionadas.

Considerações finais

Em relação ao processo de monitoramento da evolução do cumprimento das metas e estratégias do atual Plano Nacional de Educação, constatamos que já se evoluiu significativamente desde o primeiro PNE, de 2001, considerando que, anteriormente a esses planos, dispunha-se de iniciativas ainda incipientes de monitoramento em relação às políticas públicas voltadas à educação nacional. Ou seja, esse debate vem apresentando uma evolução e um amadurecimento nesse sentido.

Contudo, embora existam produções a respeito que problematizem os indicadores bem como a própria metodologia de monitoramento, especialmente no que tange à Educação Superior, ainda é escassa a produção de estudos e pesquisas sobre o tema, notadamente em nível de teses e dissertações. O debate teórico e metodológico sobre esses indicadores oficiais, basicamente, se resume a discussões promovidas no âmbito do próprio Inep.

Sendo assim, entendemos ser imprescindível a realização de estudos e pesquisas que realizem esse debate, essa problematização, considerando a finalidade do processo de monitoramento, que é a de fornecer dados, informações e diagnósticos para se avaliar o cumprimento das metas e estratégias e também se avaliar as próprias políticas propostas por meio do PNE. Nesse conjunto, inclui-se o necessário debate sobre a questão das assimetrias do cenário educacional brasileiro em relação aos resultados apresentados a partir desse processo de monitoramento. Em suma, é a partir dessa necessidade de se produzir estudos que se buscou, portanto, contribuir com essa discussão, dentro dos limites propostos para esse texto.

Referências

BALL, S. J.; MAINARDES, J (orgs). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez. 2011.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. **Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 7 jan. 2021.

BRASIL. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**: Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 7 jan. 2021.

CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. A construção dos indicadores de monitoramento da Meta 12 do PNE. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (orgs.). **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais**. Brasília: INEP, 2018, p. 213-240. (Coleção Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais; vol. 1).

CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. Eficiência e potencial de expansão da educação superior pública. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M., OLIVEIRA, A. S. (orgs.). **5 anos de Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 2019, p. 107-158. (Coleção Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais; vol. 2).

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. 3 ed. Brasília: Liber Livros. 2008. (Série Pesquisa, v. 6).

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, nov./2001, pp. 30-41.

INEP. **Dicionário de Indicadores Educacionais**. Brasília: INEP, 2004.

INEP. **Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024**: linha de base. Brasília: INEP, 2015a.

INEP. **Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024**: linha de base. Meta 12: ficha técnica. Brasília: INEP, 2015b.

INEP. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE**: biênio 2014-2016. Brasília: INEP, 2016.

INEP. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2018**. Brasília: INEP, 2018.

INEP. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2020**. Brasília: INEP, 2020.

INEP. **Censo da educação superior 2012**: resumo técnico. Brasília: INEP, 2014.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, jan./abr. 2006, p. 47-69.

MAINARDES, J., MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, jan./abr. 2009, p. 303-318.

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS: 5 anos do Plano Nacional de Educação: o que aprendemos? *In*: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M., OLIVEIRA, A. S. (orgs.). **5 anos de Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 2019, p. 7-16. (Coleção Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais; vol. 2).

PEREIRA, P. A. P. **Política social: temas & questões**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SARAIVA, A. M. A. **Verbetes “Taxa de Matrícula Bruta”**. Grupo de estudos sobre política educacional e trabalho docente - GESTRADO/FAE/UFMG. Sítio institucional da pesquisa “O trabalho docente na Educação Básica no Brasil”. Disponível em: <https://gestrado.net.br/verbetes/taxa-de-matricula-bruta/>. Acesso em: 7 jan. 2021a.

SARAIVA, A. M. A. **Verbetes “Taxa de Matrícula Líquida”**. Grupo de estudos sobre política educacional e trabalho docente - GESTRADO/FAE/UFMG. Sítio institucional da pesquisa “O trabalho docente na Educação Básica no Brasil”. Disponível em: <https://gestrado.net.br/verbetes/taxa-de-matricula-liquida/>. Acesso em: 7 jan. 2021b.