


# O NOVO PNE: A QUALIDADE DA GRADUAÇÃO NA AVALIAÇÃO INTERNA E EXTERNA

Eixo 3 - Práticas de avaliação, indicadores, performatividade, novo perfil dos estudantes e dinâmica de tomadas de decisões pelas instituições

Fabiano Cavalcanti Mundim
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)
fabiano.mundim@inep.gov.br

## Introdução

O presente trabalho constitui um desdobramento do texto intitulado "Garantia da Qualidade na Educação Superior Referenciada em Padrões Nacionais: O Novo PNE em Debate", publicado nos Anais do XXXII Seminário Nacional Universitas/Br. O objetivo daquele texto era fomentar o debate e aperfeiçoar as metas propostas no texto inicial do PL nº 2.614/2024 — destinado a aprovar o novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2024–2034 — relativas ao alcance do Objetivo 14, que trata da garantia da qualidade dos cursos de graduação e das instituições de ensino superior.

Com a promulgação do novo Plano Nacional de Educação pela Lei n.º 15.388/2026, revela-se oportuno contribuir para seu processo de monitoramento. Dessa forma, o presente estudo objetiva explicitar a importância das avaliações externa e interna do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) no acompanhamento do Objetivo 15 do novo PNE (no projeto de lei n.º 2.614/2024 esse objetivo correspondia ao Objetivo 14, relativo à qualidade da educação superior), com atenção especial à meta 15.a. O Objetivo 15 refere-se à qualidade dos cursos de graduação e das instituições de ensino superior, enquanto a meta 15.a trata da garantia da qualidade da graduação (BRASIL, 2026).

No contexto da educação superior, o PNE relativo ao período de 2001 a 2010 priorizou a expansão do número de vagas, ao passo que o PNE subsequente (2014–2024) focalizou-se na ampliação das matrículas. Por sua vez, o novo PNE, em seu Objetivo 15, enfatiza o acesso, a permanência e a conclusão dos cursos de graduação, garantindo a qualidade desses cursos e das instituições de educação superior (IES). Para viabilizar tal objetivo, foram definidas quatro metas e 16 estratégias.

Dessa maneira, a meta 15.a., objeto da presente investigação, apresenta a redação: "Garantir que toda a oferta da graduação atenda aos padrões nacionais de qualidade da educação superior" (Brasil, 2026). No que tange a tais padrões e parâmetros, os quais são definidos previamente, verifica-se que estes se fundamentam em métricas quantitativas no âmbito da implementação do Sinaes.

Apesar da predominância de métricas de caráter quantitativo, não se pode desconsiderar que o Sinaes se estrutura sobre três pilares: avaliação institucional, avaliação dos cursos de graduação e avaliação do desempenho discente. A avaliação institucional engloba as instâncias externa e interna. Esta, por sua vez, inclui a autoavaliação, a qual representa o componente formativo do sistema, sendo essencial para equilibrar as dimensões formativa e somativa da avaliação.

Ante a orientação somativa e regulatória da meta 15.a., é pertinente examinar os indicadores que compõem o Sinaes, com o propósito de identificar aqueles vinculados à oferta de cursos de graduação, sem, entretanto, desconsiderar a dimensão formativa.

## Metodologia

O presente estudo caracteriza-se por caráter exploratório e descritivo, tendo sido realizado por meio de pesquisa documental na legislação educacional vigente pertinente ao tema. Fundamenta-se na meta 15.a (garantir que toda a oferta de graduação atenda aos padrões nacionais de qualidade da educação superior), a qual é examinada a partir dos indicadores aplicados na operacionalização do Sinaes, com o objetivo principal de relacioná-los à oferta da graduação.

## Discussão dos dados

O tema da qualidade no ensino superior é abordado de forma geral na Constituição Federal de 1988 (art. 206), onde consta como princípio do ensino que deve ser ofertado

assegurando um padrão de qualidade (Brasil, 1988). Essa mesma perspectiva é reiterada no artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Brasil, 1996).

A preocupação com a avaliação da qualidade da educação superior ofertada no Brasil já consta do PNE de 2001, que orientou a institucionalização de um sistema nacional para esse fim. Essa orientação foi concretizada com a criação do Sinaes, sistema em vigor atualmente. O Sinaes baseia-se na ideia de avaliação institucional realizada interna e externamente, promovendo uma análise global e integrada dos processos que o compõem, incluindo a avaliação dos cursos — na qual se insere a verificação do desempenho dos estudantes — e a autoavaliação institucional.

O PNE de 2014 reforça essa perspectiva, salientando a necessidade de que as instituições desenvolvam processo contínuo de autoavaliação por meio do fortalecimento das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) e da utilização de instrumentos avaliativos que estimulem a qualidade. O plano também aponta para a necessidade de aperfeiçoar o Sinaes, com ênfase no fortalecimento e na melhoria não apenas dos procedimentos de avaliação, mas também dos mecanismos de regulação e supervisão a eles relacionados.

O Objetivo 15 do novo Plano Nacional de Educação, promulgado pela Lei nº 15.388/2026, prevê a garantia da "qualidade de cursos de graduação e instituições de ensino superior". Para viabilizar esse propósito, foram definidas quatro metas e dezesseis estratégias.

Cabe destacar que a autoavaliação não integra as quatro metas. Ela é tratada de forma discreta apenas na estratégia 15.11: “Estimular processos contínuos de autoavaliação participativa e de avaliação externa das instituições de ensino superior” (BRASIL, 2026).

Diante da necessidade de implantar e aplicar padrões de qualidade previstos no novo PNE, mostra-se pertinente colocar o Sinaes em posição central, com suas avaliações distribuídas em três pilares: avaliação institucional (interna e externa), avaliação dos cursos de graduação e avaliação do desempenho dos estudantes (Brasil, 2004).

Tais pilares correspondem, respectivamente, ao Conceito Institucional (CI), ao Conceito de Curso (CC) e ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). O CI e o CC resultam da avaliação *in loco*, realizada por meio de instrumentos aplicados por avaliadores. O instrumento empregado na avaliação dos cursos de graduação abrange três dimensões: organização didático-pedagógica, corpo docente e tutorial, e

infraestrutura. Já o instrumento destinado à avaliação das instituições de educação superior contempla cinco eixos: planejamento e avaliação institucional, desenvolvimento institucional, políticas acadêmicas, políticas de gestão e infraestrutura. Esses instrumentos fundamentam-se em critérios analíticos que definem padrões de qualidade a serem atingidos. Ademais, incluem neles indicadores específicos referentes à autoavaliação, sobretudo no eixo "planejamento e avaliação institucional", o qual compõe o instrumento de avaliação institucional e possui o menor peso entre os cinco eixos, evidenciando, assim, a fragilidade do CI em representar a autoavaliação institucional.

Ademais, foram desenvolvidos indicadores de qualidade que fundamentam a formulação de políticas públicas, orientam as instituições de ensino superior na implementação de melhorias e funcionam como parâmetros para decisões no âmbito da avaliação, regulação e supervisão. Nesse contexto, integram a categoria de indicadores de qualidade — em suas concepções específicas — o próprio Conceito Enade, o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC) (Mundim; Azevedo, 2025).

Dessa forma, tanto os conceitos (CI e CC) quanto os indicadores mencionados (Conceito Enade, IDD, CPC e IGC) podem igualmente ser utilizados como referência para orientar a melhoria institucional das IES e dos cursos de graduação (Mundim; Azevedo, 2025).

Cabe destacar que o caput da meta 15.a. limita-se à oferta de cursos de graduação: “Garantir que toda a oferta da graduação atenda aos padrões nacionais de qualidade da educação superior”. Para que uma instituição de ensino superior possa ofertar um curso de graduação, é necessário que apresente conceitos satisfatórios no CI e no CC, isto é, cumpra os padrões de qualidade estabelecidos pelos instrumentos de avaliação.

Tanto o CI quanto o CC constituem indicadores diretamente vinculados à oferta da graduação, abrangendo, portanto, o ensino em sua totalidade. O Enade relaciona-se especificamente ao desempenho discente. O IDD também se vincula diretamente ao rendimento dos estudantes. Os demais indicadores, CPC e IGC, embora incorporarem elementos pertinentes à oferta e ao processo de ensino, apresentam predominância de relação com o desempenho dos estudantes.

No que concerne ao Enade, convém esclarecer que o exame não constitui avaliação de curso de graduação; entretanto, seus resultados são empregados com

finalidades regulatórias e para subsidiar decisões acerca de quais cursos serão submetidos ou não à avaliação externa *in loco* (Ristoff, 2024).

Dessa forma, considerando os parâmetros de qualidade vigentes no âmbito do Sinaes, os indicadores mais pertinentes para fundamentar o acompanhamento da meta 15.a., por se relacionarem diretamente com as condições de oferta da graduação, são o Conceito de Curso (CC) e o Conceito Institucional (CI). Destaca-se, ainda, a importância da autoavaliação, a qual representa, segundo Dias Sobrinho (2008), um balanço abrangente que cada instituição deve realizar para obter autoconhecimento, refletir sobre suas responsabilidades, identificar problemas e potencialidades e, assim, planejar e definir metas visando à melhoria da qualidade em todas as dimensões institucionais e educacionais.

## Conclusões

O Conceito Institucional (CI), o Conceito de Curso (CC) e os indicadores de qualidade derivados do Enade (Conceito Enade) integram a estrutura conceitual e operacional do Sinaes. Posteriormente, foram incorporados outros indicadores de qualidade, tais como IDD, CPC e IGC. Tanto os conceitos quanto os indicadores funcionam como parâmetros para orientar a busca por aprimoramento das instituições de ensino superior e dos cursos de graduação. Ademais, servem como critérios decisórios na interação entre avaliação, regulação e supervisão, bem como na formulação de políticas públicas. Contudo, observa-se que os indicadores mais apropriados para acompanhar a oferta dos cursos de graduação são o CC, o CI e os processos de autoavaliação, mesmo que estes já integrem o CI.

No contexto do monitoramento do PNE, observa-se que a qualidade é entendida como conformidade a critérios previamente estabelecidos por especialistas e integrantes de órgãos responsáveis por definir os parâmetros que regulam os setores acadêmicos e orientam as ações de intervenção. De modo geral, constata-se que, quando a avaliação e a definição de qualidade ficam a cargo de especialistas externos e de instâncias governamentais, tais atores tendem a priorizar o controle, a medição, a certificação e a regulamentação em detrimento de processos participativos e formativos de reflexão e debate promovidos pela comunidade acadêmica e científica, o que prejudica o exercício da autonomia universitária.

Assim, além dos indicadores quantitativos, o componente formativo deve compor os parâmetros utilizados no acompanhamento do PNE, não devendo ser considerado exclusivamente como estratégia para aperfeiçoar a qualidade da oferta de graduação. Essa integração corrobora o próprio Sinaes, o qual busca harmonizar as vertentes formativa e regulatória da avaliação.

**Referências**


BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. **Lei n.° 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional – PNE e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026**. Aprova o Plano Nacional – PNE.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024**. Propõe o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034.

DIAS SOBRINHO, J. **Qualidade, avaliação: do Sinaes a índices**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

MUNDIM, Fabiano C; AZEVEDO, Alexandre Ramos de. **GARANTIA DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR REFERENCIADA EM PADRÕES NACIONAIS: O NOVO PNE EM DEBATE**. In: Anais do XXXII Seminário Nacional Universitas/Br: Educação Superior no Contexto de Capitalismo Destrutivo, Emergência Climática e Desigualdade Social. Anais... Maringá (PR) Universidade Estadual de Maringá (UEM), 2025. Disponível em: https//www.even3.com.br/anais/xxxii-seminario-rede-universitasbr/1186362-GARANTIA-DA-QUALIDADE-NA-EDUCACAO-SUPERIOR-REFERENCIADA-EM-PADROES-NACIONAIS--O-NOVO-PNE-EM-DEBATE. Acesso em: 16/04/2026.

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.

RISTOFF, D. **Revisitando o SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.** Florianópolis: Insular, 2024.

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.