

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

O desempenho do ensino superior na meta 12 do PNE e do PDE: uma análise comparada sobre o Distrito Federal

Remi Castioni, Vinícius Oliveira, Rita Roriz da Silva Andrade, Mônica Aparecida Serafim Cardoso

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18385>

Submetido em: 2026-10-12

Postado em: 2026-10-14 (versão 2)

(AAAA-MM-DD)

Justificativa da versão: Verificamos que havia quebra de página entre título/imagem/fonte em algumas ocasiões ao longo do texto. Para solucionar, reorganizamos a disposição de alguns parágrafos, de modo que as imagens coubessem na página, sem que ocorra separação entre seus respectivos títulos e fontes – não alteramos o conteúdo dos parágrafos. Alteramos a fonte do título do texto e das seções, assim como dos subtítulos, para padronização em Times New Roman. Por fim, aumentamos o tamanho de algumas imagens para melhor visualização dos dados dispostos.

O DESEMPENHO DO ENSINO SUPERIOR NA META 12 DO PNE E DO PDE: UMA ANÁLISE COMPARADA SOBRE O DISTRITO FEDERAL

THE PERFORMANCE OF HIGHER EDUCATION UNDER GOAL 12 OF THE PNE AND PDE: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE FEDERAL DISTRICT

Remi Castioni

Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5459-3492>

Vinícius Velloso de Oliveira

Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7728-7834>

Rita Roriz da Silva Andrade

Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2061-1047>

Mônica Aparecida Serafim Cardoso

Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9612-0119>

Resumo:

Este artigo objetiva examinar o processo de monitoramento, o escopo e o desempenho da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2025) e do Plano Distrital de Educação (PDE 2015-2024), com ênfase na comparação do Indicador 12A, referente à Taxa Bruta de Matrícula na educação superior, muito embora também se apresente a Taxa Líquida de Escolarização. A pesquisa adota abordagem mista e comparativa, articulando análise documental e discursiva das legislações, dos planos e dos relatórios de monitoramento com dados quantitativos provenientes do Censo Demográfico, da PNAD Contínua, da PDAD Ampliada e de séries históricas dos indicadores educacionais. Os resultados demonstram que o Distrito Federal (DF) manteve, ao longo da série analisada, Taxa Bruta de Matrícula superior à média nacional, embora com estabilidade entre 2015 e 2022 e salto atípico em 2023, associado principalmente à redução da população de 18 a 24 anos utilizada no denominador do indicador. Evidenciam-se também diferenças metodológicas e de fontes estatísticas entre o monitoramento nacional e distrital, além da baixa participação das redes públicas federal e distrital na expansão das matrículas. A análise aponta ainda forte concentração da expansão da educação superior no setor privado, sobretudo na modalidade a distância. Conclui-se que as diferenças entre bases de dados, metodologias e indicadores limitam a comparabilidade e podem produzir leituras excessivamente favoráveis sobre o cumprimento das metas, particularmente no DF. Defende-se o aperfeiçoamento do monitoramento, com indicadores capazes de captar não apenas

cobertura e expansão, mas também permanência, abandono, fluxo e efetivo acesso à educação superior.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação, Plano Distrital de Educação, educação comparada.

Abstract:

This article examines the monitoring process, scope, and performance of Goal 12 of the National Education Plan (PNE 2014–2025) and the Federal District Education Plan (PDE 2015–2024), focusing on Indicator 12A, which measures the Gross Enrollment Rate in higher education, while also considering the Net Enrollment Rate. The study adopts a mixed-methods comparative approach, combining documentary and discourse analysis of legislation, education plans, and monitoring reports with quantitative data from the Population Census, PNAD Contínua, PDAD Ampliada, and historical series of educational indicators. The results show that the Federal District (DF) maintained a Gross Enrollment Rate above the national average, remaining relatively stable between 2015 and 2022 before an atypical increase in 2023, mainly associated with a reduction in the 18-to-24-year-old population used as the indicator’s denominator. The findings also reveal methodological differences and distinct statistical sources between national and district-level monitoring, as well as limited participation of the federal and district public sectors in enrollment expansion. Higher education growth was strongly concentrated in the private sector, particularly in distance education. The study concludes that differences in databases, methodologies, and indicators limit comparability and may produce overly favorable interpretations of target achievement, especially in the DF. It therefore advocates improved monitoring through indicators that capture not only coverage and expansion, but also retention, dropout, educational trajectories, and effective access to higher education

Keywords: National Education Plan; Federal District Education Plan; comparative education

INTRODUÇÃO

Apesar de existir uma ampla gama de políticas públicas que visam mitigar as disparidades socioeconômicas e educacionais no Brasil, o monitoramento e o acompanhamento dessas iniciativas ainda constituem áreas pouco exploradas na cultura administrativa brasileira. Jannuzzi (2011, p. 253) alerta, contudo, para o fato de existirem muitos exemplos de “pesquisas de avaliação que, mesmo motivadas por preocupação legítima e meritória com a eficácia e a efetividade do gasto público, revelam, infelizmente, resultados triviais”. Segundo o autor, as metodologias de pesquisa utilizadas podem, em diversos casos, ser questionadas, assim como o impacto dessas avaliações na reformulação dos programas, que, muitas vezes, mostra-se ínfimo.

A Emenda Constitucional (EC) nº 109, de 15 de março de 2021, inseriu no artigo 37, que trata da Administração Pública, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) o §16, que dispõe que “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.” (Brasil, 1988, art, 37, §16).

No plano da educação, a Carta Magna estabelece a obrigatoriedade do regime de colaboração entre os entes subnacionais em seus sistemas de ensino. Desta forma, o Plano Nacional de Educação (PNE) – lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, é um mecanismo de consolidação e reafirmação da colaboração. Por meio deste documento, os entes federados dispuseram de liberdade para elaborar planos de educação próprios, consonantes com metas, e demandas regionais e locais.

O Distrito Federal instaura com a lei Distrital nº 5.499, de 2015 o Plano Distrital de Educação – PDE (Distrito Federal, 2015) – entrando em acordo com o PNE. O PDE é o primeiro plano educacional do DF, e estrutura-se como política de Estado, uma vez que os objetivos e metas visam, ao longo do prazo de sua vigência, resultados que decorrerão mandatos político-governamentais até serem alcançados. Desta forma, mesmo com mudanças de governos, o plano, em tese, afirma-se sólido e se esquia de descontinuidades e remodelações.

Os métodos de monitoramento e avaliação das metas e estratégias do PDE são desenvolvidos pela Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação (SUPLAV) – vinculada à Secretaria de Estado de Educação do DF (SEEDF) – e seu procedimento metodológico é orientado pelo Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação¹ (Distrito Federal; SEEDF, 2023).

No caso do DF, por meio de relatórios anuais, a SUPLAV elaborou os documentos do monitoramento do PDE dos anos 2015-2018 (compilado), 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024, sendo que esta última se encontra na versão preliminar, aguardando a homologação por parte da Secretaria de Educação. A pesquisa, de abordagem mista, utilizou como fontes os relatórios de monitoramento do PNE e do PDE, além dos próprios planos nacional e distrital de educação. O estudo teve como objetivo examinar o processo de monitoramento, o escopo e o progresso da Meta 12, que trata do ensino superior, analisando os resultados e indicadores presentes nos dois planos, o nacional e o distrital.

¹ Este caderno pode ser encontrado em:

https://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF. Acesso em: 05 out. 2026.

SciELO Preprints - preprints.scielo.org

Este artigo está organizado em seções que articulam os fundamentos teóricos e a análise dos dados. Inicialmente, discute-se a construção do Plano Nacional de Educação e sua relação com o Plano Distrital de Educação. Em seguida, abordam-se os processos de monitoramento e avaliação das metas educacionais e a importância da educação superior para o desenvolvimento do País e do Distrito Federal. Logo após é informado o delineamento metodológico na escolha dos dados e procedimentos analíticos. Por fim, apresenta-se a análise comparativa da Meta 12 no PNE e no PDE, considerando seus indicadores, resultados e particularidades metodológicas de cada um dos planos, segundo cada uma das instituições encarregadas de realizar o monitoramento.

1. A CONSTRUÇÃO DO PLANO NACIONAL E DOS PLANOS SUBNACIONAIS

A construção do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 resulta de um processo histórico de mobilização social e de disputas em torno dos rumos da educação brasileira. Embora a Constituição Federal de 1988 já estabelecesse, em seu artigo 214, a necessidade de um Plano Nacional de Educação, foi somente com a Emenda Constitucional nº 59/2009, que se consolidou sua natureza decenal e estratégica. Nesse processo, a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 constituiu um importante espaço de participação da sociedade política e civil, reunindo diferentes segmentos educacionais e sociais para discutir as diretrizes de uma política nacional de educação. João Ferreira de Oliveira *et al.* (2011) destacam que a CONAE representou um amplo movimento de participação social e produziu diretrizes, metas e estratégias destinadas à construção do Sistema Nacional de Educação e à elaboração do novo PNE. O processo de construção do Plano, portanto, não se limitou à elaboração técnica de metas, mas envolveu disputas políticas, concepções distintas de educação e diferentes projetos de sociedade.

Para Dourado (2017), o PNE deve ser compreendido como o “epicentro” das políticas de Estado para a educação brasileira, justamente por ocupar uma posição estratégica na articulação das políticas educacionais e na garantia do direito à educação. Em sua análise sobre a CONAE e a construção do Sistema Nacional de Educação, Dourado (2014) ressalta a importância da ação articulada entre sociedade civil e sociedade política na formulação das políticas educacionais nacionais. O PNE foi aprovado pela lei nº 13.005/2014, estabelecendo 20 metas e 254 estratégias para orientar a política educacional brasileira durante o decênio.

A perspectiva de Dourado aproxima-se da defesa de uma política educacional que ultrapasse a temporalidade dos governos e se constitua como política de Estado. Nesse sentido, João Ferreira de Oliveira *et al.* (2011) defendem a aprovação do PNE como política de Estado,

ressaltando que sua duração decenal e seu processo democrático de construção deveriam assegurar maior continuidade às políticas educacionais diante das alternâncias governamentais. A própria lei nº 13.005/2014 determina a atuação articulada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em regime de colaboração, para alcançar as metas e implementar as estratégias do Plano.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (Brasil, 2014, art. 8º, §1º, I-IV, §2º, grifo nosso).

A efetivação do PNE, contudo, revelou tensões entre aquilo que foi pactuado no processo de construção democrática e as condições políticas, econômicas e institucionais para sua implementação. Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016) enfatizam que a materialização dos planos educacionais é um processo complexo e não linear, que requer condições objetivas e políticas, além de mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação. O PNE, assim, representa simultaneamente uma conquista institucional e um campo permanente de disputa pela efetivação do direito à educação. Sua dimensão como política de Estado depende da capacidade de transformar metas e estratégias legalmente estabelecidas em ações públicas continuadas, articuladas e financiadas.

Desse modo, a trajetória que vai da CONAE à aprovação do PNE evidencia um processo de construção democrática da política educacional, no qual a sociedade civil, os profissionais da educação, pesquisadores e gestores participaram da definição de prioridades nacionais.

Como argumentam Oliveira *et al.* (2011), a construção de um PNE como política de Estado exige que o planejamento educacional seja sustentado por participação social, articulação federativa e compromisso público com a continuidade das ações. O desafio central permanece sendo transformar esse pacto político e social em políticas efetivamente implementadas, capazes de superar desigualdades educacionais e garantir educação pública de qualidade como direito social.

A aprovação do PNE desencadeou a necessidade de que todos os estados e municípios elaborassem as suas metas e o consolidassem num plano aprovado pelo Poder Legislativo local nos mesmos moldes do PNE. Além disso, o processo de construção do PNE foi precedido por uma instância de pactuação com a sociedade, que foi o Fórum Nacional de Educação (FNE). O FNE exerceu papel de mobilizador da sociedade para a discussão do PNE. Foi assim no processo de construção da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, como o foi também no processo de mobilização do Plano Nacional de Educação recém aprovado (lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026), com a CONAE de 2024. Em perspectiva similar, o Distrito Federal organizou o seu Fórum Distrital de Educação do Distrito Federal (FDE), por meio da Portaria nº 115, de 31 de julho de 2012 e reformulada pela Portaria nº 187, de 27 de abril de 2017. Portanto, a criação do FDE foi anterior ao Plano de Educação do Distrito Federal, que viria a ser criado pela lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015, seguindo a mesma dinâmica do que ocorreu com o PNE.

1.1 Monitoramento é uma das etapas da política pública

O monitoramento constitui uma dimensão fundamental do ciclo das políticas públicas, pois permite acompanhar de forma sistemática o desenvolvimento das ações, identificar desvios e produzir informações para a tomada de decisões. Para Jannuzzi (2005), os indicadores sociais desempenham papel central nesse processo, na medida em que possibilitam traduzir objetivos e conceitos mais amplos das políticas em medidas capazes de acompanhar sua implementação e seus resultados. Entretanto, o autor ressalta que a utilização de indicadores não deve ocorrer de maneira automática ou descontextualizada: sua seleção precisa considerar as características, os objetivos e o estágio de desenvolvimento de cada programa.

Na mesma direção, Lassance (2023), em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), defende que as políticas devem ser concebidas desde sua formulação de modo a possibilitar seu monitoramento e avaliação. Cada etapa da implementação deve produzir informações que permitam reconstruir o percurso da política e identificar, posteriormente, como os resultados e impactos foram produzidos.

Nessa perspectiva, o monitoramento diferencia-se da avaliação, embora ambos sejam complementares. Enquanto o monitoramento acompanha continuamente a execução da política, observando insumos, processos, produtos e o cumprimento das metas, a avaliação busca produzir uma análise mais sistemática sobre resultados, efeitos e impactos.

Jannuzzi (2005) chama atenção, ainda, para a necessidade de construir sistemas de indicadores que combinem informações provenientes de bases estatísticas existentes com dados produzidos pelos próprios programas. Dessa forma, o monitoramento passa a constituir uma fonte permanente de evidências para a gestão pública. O autor destaca ainda que o monitoramento deve ser realizado de forma rotineira durante a implementação, justamente para permitir a identificação tempestiva de problemas e a correção dos rumos da política.

Assim, o monitoramento pode ser compreendido como um mecanismo de retroalimentação do ciclo das políticas públicas. Mais do que verificar se as ações estão sendo executadas, ele permite compreender se estão caminhando na direção dos objetivos estabelecidos, identificar desigualdades na implementação e subsidiar ajustes. Sua importância reside, portanto, na possibilidade de aproximar planejamento e execução, reduzindo a distância entre aquilo que uma política estabelece como objetivo e aquilo que efetivamente consegue produzir. Nesse sentido, institucionalizar sistemas de monitoramento significa fortalecer a capacidade do Estado de aprender com a implementação, tomar decisões baseadas em evidências e aperfeiçoar continuamente suas políticas públicas (IPEA, 2018). Ao incorporar na Constituição Federal por meio da EC nº 109/2021, a institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação, seguramente contribuem para o aperfeiçoamento sucessivo das políticas e para sua maior continuidade como ação de Estado.

O diagnóstico de políticas públicas afirma-se como dimensão positiva para a intervenção nas esferas da gestão estatal, favorecendo processos contínuos de ajuste e aperfeiçoamento (Jannuzzi, 2011). Entretanto, o monitoramento não deve ser articulado de forma a ser restrito a uma função de controle administrativo, mas consolidado como dispositivo estratégico orientado à produção, interpretação e uso de evidências empíricas na tomada de decisão, contribuindo para maior racionalidade e efetividade das políticas públicas.

Nesse sentido, Jannuzzi (2002, p. 55) versa acerca da importância da análise dos indicadores para o delineamento de prioridades na administração pública e nas políticas sociais: um indicador é “um recurso metodológico empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma”, mas que de “uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para o monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas

(Carley, 1985; Miles, 1985)” (*ibidem*); *i.e.*, um indicador detém qualidade abstrata, quantitativa, de operacionalização, e grande valia teórica para pesquisas acadêmicas.

1.2 Importância do Ensino Superior para o país e para o DF

Segundo a Unesco (1998), sem uma educação superior adequada e instituições de pesquisa que formem uma "massa crítica de pessoas qualificadas e esclarecidas", nenhum País pode garantir um desenvolvimento endógeno e sustentável. O material destaca que esta é uma condição essencial para que países em desenvolvimento consigam reduzir a distância que os separa das nações industrialmente avançadas.

“Sem adequadas educação superior e instituições de pesquisa, disponibilizando uma massa crítica de pessoas qualificadas e esclarecidas, nenhum país pode garantir um desenvolvimento endógeno e sustentável e, em particular, países em desenvolvimento e subdesenvolvidos não conseguirão reduzir a distância que os separa daqueles industrialmente avançados.” (Unesco, 1998, p. 10, tradução nossa de World Declaration on Higher Education in the Twenty-First Century).

Dias (2017) afirma que a educação superior é um bem público. Mesmo quando ofertada por entidades privadas, ela não deve ser tratada como mercadoria, mantendo seu caráter de serviço público voltado ao interesse coletivo do país.

Para atender a todas as finalidades amplas estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – como estimular o espírito científico, a pesquisa, a extensão e a divulgação cultural –, as universidades federais possuem um papel fundamental. A Academia Brasileira de Ciências (ABC, 2024, p. 2) afirma que é nessas instituições que se obtém "a melhor formação disponível na graduação" e que elas constituem "o patrimônio mais importante" para catalisar projetos estratégicos de desenvolvimento regional e nacional.

Embora reconheça o crescimento das matrículas no setor privado, o material alerta para uma dissonância com o panorama mundial (onde predomina a oferta pública) e aponta dúvidas quanto à qualidade do ensino superior privado. O texto menciona que, na América Latina, estudantes de baixa renda geralmente acessam instituições privadas de menor qualidade, enquanto as classes favorecidas se beneficiam do ensino público de melhor qualidade, o que impacta na capacidade do país de formar capital humano qualificado de forma equitativa.

Dados da OCDE (2023) mostram que o Brasil está em desvantagem competitiva: apenas 21% da população de 25 a 64 anos possui nível superior, contra 41% da média dos países desenvolvidos. Isso reforça a importância estratégica de expandir e qualificar o ensino superior para o desenvolvimento nacional.

Em que pese o Brasil ter um modelo inverso de oferta no ensino superior em relação ao que se passa nos países desenvolvidos (Schwartzman, 2026) – 20% público e 80% privado, segundo o Censo do INEP de 2024 – são as instituições federais responsáveis por mais da metade de toda a produção científica nacional e concentram a maior parte da formação de pesquisadores (57% das matrículas em mestrados e doutorados acadêmicos).

As ideias de Trow (1973; 2010) são fundamentais para se entender a importância de um sistema universitário para o país. O indicador é a taxa líquida de escolarização para o ensino superior (18 a 24 anos), a mesma que o PNE definiu como meta. Para o autor, quando a taxa líquida for inferior a 15%, o sistema é de elite; quando atinge entre 15% a 50% é de massas; e quando supera os 50%, torna-se universal.

Quadro 1: Modelo de Trow sobre as distintas etapas do sistema universitário

Características	Elite (até 15%)	Massa (15% a 50%)	Universal (Acima de 50%)
Acesso	Privilegio de nascimento ou talento excepcional.	Direito de quem possui certas qualificações.	Obrigação social e necessidade para a cidadania.
Função	Formação da mente e do caráter da classe governante.	Preparação para uma ampla gama de ocupações técnicas e profissionais.	Adaptação da população às rápidas mudanças sociais e tecnológicas.
Currículo	Altamente estruturado e focado em saberes clássicos/humanísticos.	Modular, flexível e orientado para o mercado de trabalho.	Centrado no estudante, muitas vezes rompendo fronteiras entre disciplinas.
Gestão	Governança por colegiados e tradição acadêmica.	Gestão profissional, burocrática e focada em resultados.	Estruturas complexas, integradas à vida cotidiana e ao aprendizado ao longo da vida.

Fonte: Elaboração própria com base em Trow (1973 e 2010)

O Brasil tem hoje 10 milhões de matrículas no ensino superior e já ultrapassou um sistema de elite, pois tem 21% da sua população no ensino superior, mas está muito distante de um sistema universal. Entretanto como veremos a seguir as condições objetivas no Distrito Federal são distintas da realidade nacional, notadamente por ser a capital do País e onde o ingresso no serviço público acabou por sancionar uma parcela considerável da população com este título.

2. DELINEAMENTO METODOLÓGICO

A pesquisa é de natureza mista, partindo da análise documental das legislações pertinentes aos planos nacional e distrital de educação e na articulação com a literatura nas áreas de políticas públicas e monitoramento, assim como contou com o uso de dados primários do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Pesquisa

SciELO Preprints - preprints.scielo.org

Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, pelo IBGE, e da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) Ampliada, pela Codeplan/IPEDF.

O estudo comparativo teve como foco a Meta 12 do Ensino Superior nos documentos do Plano Nacional de Educação e do Plano Distrital de Educação, e seus respectivos relatórios de avaliação e monitoramento (Brasil, 2014; 2024; Distrito Federal, 2015; Distrito Federal; SEEDF, 2023; 2024). O estudo destacou o indicador 12A de ambos os relatórios de avaliação e monitoramento, pois os indicadores 12B e 12C do PDE não possuem equivalência com os indicadores previstos no plano nacional.

Conforme ressalta Weller e Pfaff (2013) o uso dos métodos qualitativos trouxe amplo e variado aporte ao campo da Educação, aprofundando a compreensão das dinâmicas escolares em suas diferentes dimensões: dos processos de aprendizagem e sociabilidade às estruturas institucionais e culturais, destacando os mecanismos de transformação e resiliência no ambiente escolar.

Para Brito e Leonardos (2001) as abordagens qualitativas trazem um grau de exigência grande para o trato com a realidade e sua reconstrução justamente por postularem o envolvimento do pesquisador. Cellard (2008) afirma que a análise documental é um método de investigação que toma documentos oficiais, institucionais, normativos ou técnicos, como fonte primária de dados, submetendo-os a um processo sistemático de leitura, categorização e interpretação, de modo a extrair deles informações que respondam à questão de pesquisa.

Segundo Flick (2009) as abordagens qualitativas, que envolvem as pesquisas mistas, se utilizam de interações, documentos, que são considerados como formas de constituir de forma conjunta, processos e artefatos sociais. Todas essas abordagens representam formas de sentido, as quais podem ser reconstruídas e analisadas com diferentes métodos qualitativos que permitam ao pesquisador desenvolver modelos, tipologias e teorias.

Para Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) a análise documental trabalha com matéria-prima ainda não tratada analiticamente, como as leis, relatórios de monitoramento e dados de planejamento educacional (a lei do PNE e a lei distrital do PDE, que estabelecem metas) e documentos técnicos de monitoramento (relatórios do INEP/FNE e da SEEDF). A análise documental/discursiva (qualitativa) é o eixo central da interpretação, mas ela se apoia em dados quantitativos (séries históricas de TBM, percentuais de participação pública/federal/distrital) como evidência.

Creswell e Plano Clark (2013) apontam sobre a adequação de métodos mistos a estudos de política pública, pois essa combinação permitiu capturar a dimensão discursiva/normativa

de como a meta foi construída e narrada pelos planos, quanto testar empiricamente essa narrativa contra a evolução real dos indicadores.

Ao longo da produção deste trabalho, os autores e as autoras utilizaram-se de ferramentas de Inteligência Artificial (IA) para a elaboração estritamente visual dos gráficos, quadros e tabelas aqui dispostos. Os dados coletados foram compilados, tratados, sistematizados e, por meio da anexação de captura de tela de tabelas-rascunhos feitas no *Google Sheets* em ferramentas como Chat GPT (versão 5.6 Sol) e Claude (Sonnet 5.5), as informações foram reformuladas graficamente nos padrões visuais do texto. Os *prompt* utilizados na criação dos recursos visuais foram formulados de forma a garantir a manutenção das informações contidas nos rascunhos, assim como não se fez uso das ferramentas de IA para pesquisas ou para quaisquer outros fins, que não para produção dos recursos acima mencionados.

3. COMO SE COMPORTOU A META 12 DO PNE E DO PDE

Os vestígios de um acompanhamento precário das políticas públicas encontram-se nos resultados insatisfatórios alcançados pelos indicadores dos Planos de Educação. Apesar de existirem avanços, as contingências sobressaem às previsões das normativas e das políticas a serem estabelecidas. A comparação entre os Planos Nacional e Distrital de Educação mostra-se ferramenta fundamental para o acompanhamento das políticas públicas implementadas, tanto em esfera nacional, quanto em esfera local.

Dessa forma, a exemplo do que o PNE, tanto o de 2014, como o atual de 2026, disciplinou em nível nacional, o INEP seria o encarregado para acompanhar o cumprimento das metas e assim o fez durante o decênio, encerrado em 2025, com os Relatórios de Monitoramento. No caso do Distrito Federal, por meio da Portaria Nº. 300, de 14 de abril de 2023 (Distrito Federal, 2023), a Secretaria de Educação do Distrito Federal instituiu a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Distrital de Educação – PDE, composta de membros da Secretaria de Educação, do Conselho de Educação do Distrito Federal, do Fórum Distrital de Educação, da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Uma vez que a implementação de iniciativas públicas em âmbito nacional envolve atores e setores espalhados por todo o País, os percursos para o monitoramento do desempenho destas tornam-se pedra angular para a avaliação das políticas locais – especialmente as estaduais e municipais, dadas as competências delegadas pela Constituição Federal. Dessa forma, este trabalho tem por escopo apresentar os resultados da análise comparativa realizada entre os indicadores do monitoramento da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (2014-2025), em contraste com a mesma meta do Plano Distrital de Educação (2015-2024).

Tal escolha justifica-se pela relevância do ensino superior no Brasil, observada a necessidade de monitoramento desta etapa de ensino, sendo que, no PNE (Brasil, 2014, Meta 12), o enunciado trata de “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”; e o disposto no PDE (Distrito Federal, 2015, Meta 12) almeja “Elevar a taxa bruta de matrícula da educação superior para 65%, ampliando a participação da oferta federal e a participação na oferta pública distrital de forma a aumentar 1% da taxa bruta ao ano até o último ano de vigência deste Plano”.

Nota-se, em primeiro plano, que, não obstante a proximidade entre os enunciados, o PDE procura adaptar o PNE à realidade local: cerca de 18% (Distrito Federal; CODEPLAN, 2016, p. 38) da população urbana do DF, de aproximadamente 2,8 milhões de habitantes (*idem*, p. 43), detinha ensino superior completo, contando com pós-graduação, contra a média de 14%² na média nacional, do quantitativo aproximado de 204,5 milhões de habitantes à época³.

Ou seja, já existia um contingente populacional considerável com ensino superior completo no DF, e o objetivo do PDE era potencializar a capacidade de absorção da população entre 18 e 24 anos matriculada no ensino superior.

3.1 Os Indicadores do Monitoramento dos Planos de Educação

Os Relatórios de Monitoramento dos Planos Nacional e Distrital de Educação selecionados para a realização desta pesquisa foram, respectivamente: o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – Inep (Brasil, 2024); o 8º Relatório de Monitoramento do PDE e o 9º Relatório de Monitoramento do Plano Distrital de Educação - 2024 – Suplav/SEEDF (Distrito Federal; SEEDF, 2024).

O 8º Relatório de Monitoramento do PDE (Distrito Federal; SEEDF, 2023) estabelece, assim como também no Relatório do 5º Ciclo do PNE (2024), três indicadores para o monitoramento da Meta 12. São eles:

² Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2016/09/15/so-14-dos-adultos-no-brasil-tinham-ensino-superior-em-2015-nota-ocde.ghtml>. Acesso em: 14 ago. 2026.

³ Informação disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9647-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2015-atualizado-as-18-00h-do-dia-28-08-2015>. Acesso em: 14 ago. 2026.

Quadro 2: Lista de Indicadores dos Relatórios de Monitoramento

Indicador/Documento	Relatório do 5º Ciclo (PNE)	Relatório de 2023 (PDE)
12 A	Taxa bruta de matrículas na graduação (TBM).	Taxa bruta de matrículas na graduação (TBM)
12 B	Taxa líquida de escolarização na educação superior (TLE).	Percentual de participação das instituições federais na expansão total das matrículas de graduação no DF
12 C	Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação.	Percentual de participação das instituições distritais na expansão total das matrículas de graduação no DF

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024) e Distrito Federal; SEEDF (2024)

Em âmbito nacional, o PNE resgata, por meio dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c), nos indicadores 12A e 12B, a população entre 18 e 24 anos para contabilizar as taxas relativas à matrícula e à escolarização na educação superior.

No Distrito Federal, no PDE, no indicador 12A por meio dos dados do Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF)/Codeplan, por meio do Censo Demográfico contabiliza a taxa bruta de matrícula. Para o indicador 12B contabiliza o percentual de participação das instituições federais na expansão total das matrículas e restringe este levantamento ao segmento público de ensino superior, por meio do indicador 12C (Brasil, 2024). Em 2024, conforme o 9º Relatório de Monitoramento do PDE (Distrito Federal; SEEDF, 2024), a fonte utilizada foi a de 2022⁴.

Quanto ao Distrito Federal, foi constatada, no Relatório de Monitoramento, a necessidade de adequação dos indicadores 12B e 12C. Originalmente previstas como indicadores para mensurar apenas o percentual da expansão de matrículas na rede de ensino superior distrital e federal, em 2021, a equipe que desenvolve o Relatório de Monitoramento do PDE, sob coordenação da Suplav, identificou que, na redação original, o texto prevê a mensuração da expansão das matrículas do ensino superior, sem prever a expansão das matrículas no DF (Distrito Federal; SEEDF, 2023). A nova redação aborda, assim, a taxa bruta de matrículas na graduação, aos mesmos moldes do PNE (indicador 12A), e o percentual das instituições federais e instituições distritais na expansão das matrículas de graduação no DF (indicadores 12B e 12C, respectivamente).

⁴ Destaca-se que os dados do PDAD-Contínuo relativos a 2022 não estão disponíveis no portal oficial do IPEDF, até a data deste artigo. Verificar <https://www.ipe.df.gov.br/w/pdad-continua-2022>. Acesso em: 19 ago. 2026.
SciELO Preprints - preprints.scielo.org

3.2 Uma Comparação entre os Indicadores

A análise concentrar-se-á no indicador 12A do PDE, por apresentar correspondência com o indicador 12A do PNE, o que possibilita a comparação entre os dois planos. Os indicadores 12B e 12C do PDE, por sua vez, não serão contemplados, uma vez que não possuem equivalência direta com os indicadores previstos no plano nacional, além disso a divisão de rede pública entre federal e distrital inviabiliza a comparação destes indicadores (12B e 12C) com os dados produzidos pelo Inep.

A Taxa Bruta de Matrícula (TBM) é a razão entre o total de pessoas de todas as idades, frequentes em cursos de graduação, pela população total de 18 a 24 anos. A trajetória dos indicadores da Meta 12A do PNE e PDE são apresentadas na Tabela 1 , tomando os indicadores exatamente como declarados em cada plano, observa-se que a trajetória do PNE é de crescimento relativamente constante ao longo de toda a série (30,0% em 2012 a 40,5% em 2023), sem oscilações bruscas. Já o Indicador 12A do PDE apresenta um padrão de estagnação e leve declínio entre 2015 e 2021 (de 65,46% para 62,73%), seguido de recuperação em 2022 (64,71%) e de um salto atípico em 2023 (74,67%) o único ano em que o indicador "Alcançou a meta" oficialmente, conforme classificação do próprio relatório de monitoramento.

Tabela 1: Taxa Bruta de Matrícula (TBM) na Graduação — Comparativo PNE x PDE

Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TBM PNE - Brasil (% pop. 18-24 anos)	30,0%	30,5%	31,8%	33,5%	34,6%	33,6%	36,3%	36,2%	—	—	38,5%	40,5%	—
TBM PDE - DF (% pop. 18-24 anos)	—	—	—	65,46%	65,07%	65,13%	64,02%	64,12%	62,20%	62,73%	64,71%	74,67%	—

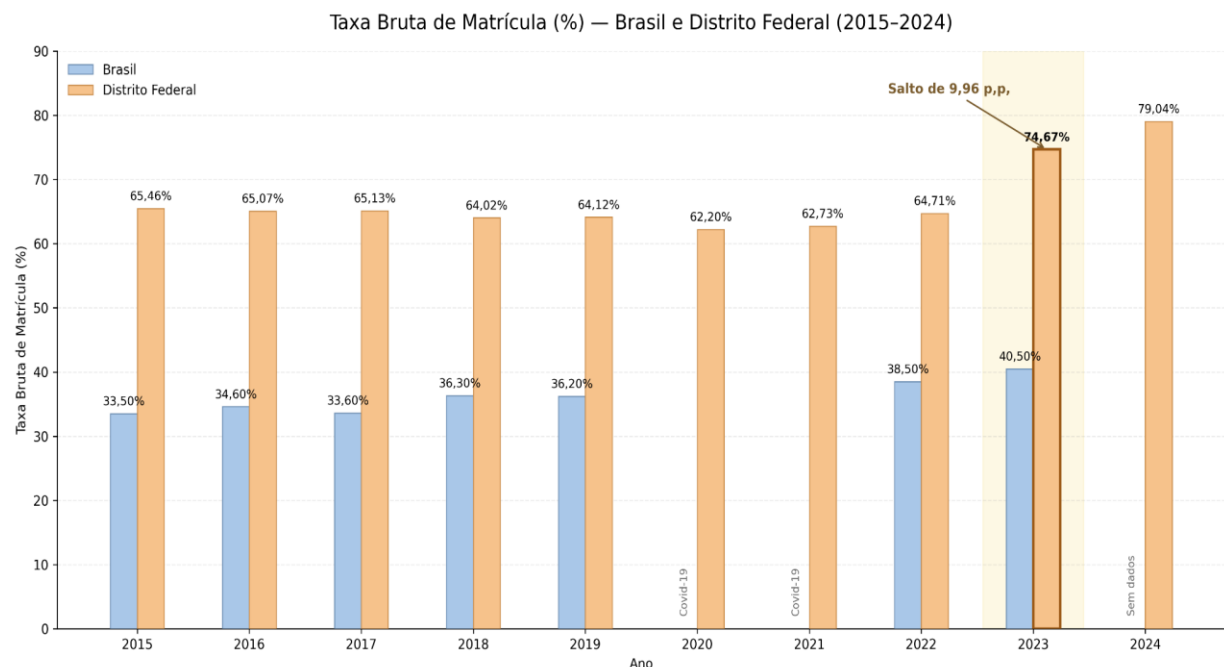
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – Inep (Brasil, 2024); o 8º Relatório de Monitoramento do PDE (Distrito Federal (2023).

Conforme ainda demonstra o Gráfico 1, que também traz a comparação nacional e distrital da TBM, entre 2015 e 2023⁵, a os valores variaram entre 33,5% em 2015 (mínima do período), e 40,5% em 2023 (máxima do período) na média nacional. O movimento observado no Distrito Federal repercutiu da seguinte forma: o Indicador 12A oscilou abaixo da meta entre 2018 e 2021, chegando a 62,73%, recuperou-se parcialmente em 2022 (64,71%) e, em 2023,

⁵ Não há resultado para 2024 no 5º Ciclo de monitoramento do PNE.
SciELO Preprints - preprints.scielo.org

saltou para 74,67% o maior valor da série, resultado que a própria Equipe Técnica do PDE atribui não a uma ampliação substantiva da oferta, mas à retração de aproximadamente 11,02% da população de 18 a 24 anos no Distrito Federal naquele ano, associada a um crescimento modesto de apenas 2,68% nas matrículas.

Gráfico 1: Taxa Bruta de Matrícula (%) Brasil e Distrito Federal (2015-2024)⁶



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – Inep (Brasil, 2024); o 8º Relatório de Monitoramento do PDE (Distrito Federal; SEEDF, 2023).

A manutenção do numerador, com a redução do denominador, aumenta o resultado final. Ou seja, a razão entre a participação das matrículas na graduação e a população total entre 18 e 24 anos, levando em conta as condições apresentadas pelo Relatório do PDE em 2023, resultou em um percentual consideravelmente elevado em relação a 2022, pois a sutil redução de 2,68% das matrículas (numerador), com a elevada redução da população-alvo (denominador), ocasionou no resultado observado⁷ Desta maneira, considerando que a Meta 12 do PNE elencou o percentual mínimo de matrículas em 50%, o Indicador 12A não atingiu o resultado esperado.

⁶ O ciclo oficial de relatórios bienais de monitoramento do PNE pelo INEP encerrou-se no 5º ciclo, publicado em 2024, contemplando o fim da vigência daquela década do plano. Por esta razão, não existem dados da TBM do Brasil de 2024.

⁷ Esta informação ainda não pode ser conferida, pois a equipe da SUPLav não disponibilizou os dados utilizados na contagem do Relatório.

Quando da aprovação do Plano Distrital de Educação, por meio da lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015, o documento estabeleceu, em seu Anexo, a trajetória que os indicadores da Meta 12 deveriam seguir ao longo do decênio 2015-2024 para que a meta fosse cumprida: a Taxa Bruta de Matrícula na graduação (Indicador 12A) deveria manter-se em 65% em todos os anos da série, ao passo que a participação das instituições federais (Indicador 12B) e distritais (Indicador 12C) na expansão total das matrículas de graduação deveria corresponder, anualmente, a um piso mínimo de 1% em relação ao quantitativo de matrículas do ano-base de 2014 (Distrito Federal, 2015). No PNE não há um detalhamento de como a Meta 12 deve se comportar, diferentemente do PDE.

Os Indicadores 12B e 12C permaneceram, ao longo de toda a série histórica, consistentemente abaixo do piso de 1% projetado, com a participação federal atingindo, no melhor resultado, 5,37% em 2021 e recuando para 5,32% em 2023, e a participação distrital oscilando em valores residuais e, entre 2017 e 2021, até negativos, alcançando o maior índice da série em 2023 com apenas 0,10% (Distrito Federal, 2023).

Nesse sentido, a Tabela 2 apresenta o comparativo entre os valores projetados para os indicadores, que instituiu o PDE, e os resultados efetivamente apurados ao longo do período de 2015 a 2024, conforme sistematizados no 8º Relatório de Monitoramento do PDE. Essa comparação permite observar a trajetória dos indicadores em relação às projeções inicialmente estabelecidas, evidenciando aproximações, distanciamentos e o grau de cumprimento das metas previstas para o decênio.

Os indicadores 12B e 12C do PDE correspondem, respectivamente, ao percentual de participação das instituições federais e distritais na expansão das matrículas de graduação no Distrito Federal. De acordo com os dados do 8º Relatório de Monitoramento do PDE (Distrito Federal; SEEDF, 2023), ambos apresentam participação ainda reduzida na expansão das matrículas. No caso das instituições federais, observa-se uma trajetória de crescimento ao longo da série histórica: o percentual passou de 1,33%, em 2015, para 5,37%, em 2021. Apesar da pequena redução registrada em 2022, a tendência de crescimento foi mantida, alcançando 5,32% em 2023.

Tabela 2: Meta 12 do PDE-DF: Projeção x Execução dos Indicadores (2015-2024)

Indicador	Métrica	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
12A (TBM geral)	Meta prevista (%)	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
	Meta executada (%)	65,46	65,07	65,13	64,02	64,12	62,20	62,73	64,71	74,67	—
12B (part. federal)	Meta prevista (%)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Meta executada (%)	1,33	1,75	2,67	3,05	3,46	4,43	5,37	5,17	5,32	—
12C (part. distrital)	Meta prevista (%)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Meta executada (%)	0,03	0,02	-0,02	-0,04	-0,03	-0,01	-0,003	-0,01	0,10	—

Fonte: Elaborado com base em DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015 (metas previstas); e DISTRITO FEDERAL. 8º Relatório de Monitoramento do Plano Distrital de Educação, versão final, 2023 (metas executadas).

A participação das matrículas em instituições federais no DF correspondem, notadamente, à Universidade de Brasília (UnB) e ao Instituto Federal de Brasília (IFB). Em relação às instituições distritais, o ano de 2023 apresentou o melhor resultado da série histórica, com crescimento de 0,10 ponto percentual e o registro de 1.079 novas matrículas em cursos de graduação. Este crescimento ocorre no período em que a Universidade do Distrito Federal Jorge Amaury (UnDF, instituída pela lei complementar nº 987, de 26 de julho de 2021) iniciou as primeiras turmas de graduação. Ainda assim, o percentual de matrículas na rede pública de ensino superior – distrital e/ou federal – é expressivamente reduzido frente ao quantitativo total de matrículas na graduação no DF.

Vale ressaltar que, nos últimos anos, o Governo do Distrito Federal buscou expandir a rede distrital de Ensino Superior com o fortalecimento da UnDF e da Escola Superior de Ciências da Saúde, a ESCS – que foi criada por meio do Decreto no 22.074, de 11 de abril de 2001 e oferece cursos de graduação (Medicina e Enfermagem), Pós-Graduação Lato Sensu e Extensão (Programa de Residência Médica e Residência Multiprofissional) e Pós- Graduação stricto sensu (na área da Saúde), Mestrado, Doutorado e, ainda, apoia atividades de pesquisa da área da no âmbito da Secretaria de Saúde do DF (SES/DF).

De acordo com Distrito Federal (2024) de 2022 a início de 2023 a UnDF Período de estruturação administrativa, com a realização do primeiro concurso público professores e tutores. Em 2023 foi realizado o primeiro processo seletivo estudantil da instituição 360 vagas divididas em 9 cursos de graduação. Em 2024 houve a expansão da oferta disponibilizando 620

vagas no segundo semestre distribuídas em 14 cursos, após a inclusão de cinco novas graduações.

Apesar disso, mesmo com a implementação e o preenchimento de todas as vagas disponibilizadas pela UnDF, o acréscimo na TBM seria ínfimo ante as 234.605 matrículas totais registradas no DF no período entre 2022 e 2023. Na ausência de dados específicos sobre a taxa de ocupação efetiva dessas vagas, o efeito real da instituição sobre a TBM pode ser ainda menor.

Caseiro e Azevedo (2018) ponderam a respeito da idade dos alunos de graduação e da existência de um número maior de matrículas do que de alunos, em conjunto, esses fatores indicam que as taxas brutas e líquidas de matrículas podem não ser suficientes para refletir a oferta ou o acesso aos cursos de graduação no Brasil.

3.3 Porque a Meta 12, no indicador 12A foi extrapolada de acordo com o monitoramento do PDE?

O Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), publicado em 2024, apresenta informações quanto ao desenvolvimento e ampliação das matrículas na graduação, como forma de monitoramento da Meta 12 do respectivo Plano. O Indicador 12A foi criado com o objetivo de demonstrar o acesso à graduação, em relação à faixa etária considerada adequada para cursá-la. Abrangendo de 2012 a 2023, os dados do indicador em questão correspondem à Taxa Bruta de Matrículas na Graduação (TBM), e demonstram a capilaridade da Graduação na sociedade – uma vez que apresentam, em média, o alcance da população a esta etapa do Ensino Superior.

O Indicador 12A do monitoramento do PDE converge com o do PNE, isto é, objetiva calcular a TBM no Distrito Federal (Distrito Federal; SEEDF, 2022; 2023; 2024), e o cálculo permanece o mesmo. Os relatórios do Distrito Federal (Distrito Federal; SEEDF, 2022, p. 216; 2023, p. 205; 2024, p. 236) trazem⁸ uma breve abordagem sobre o cálculo:

O indicador 12A representa a razão entre o quantitativo de pessoas de qualquer idade que frequenta cursos de graduação e o total geral de pessoas entre 18 e 24 anos de idade, faixa etária de referência para frequentar esse nível de ensino. O indicador refere-se exclusivamente às matrículas dos cursos de graduação em relação à população de referência, deixando de fora do cálculo as matrículas na pós-graduação stricto sensu.

⁸ O texto é idêntico nos três documentos.
SciELO Preprints - preprints.scielo.org

Assim, o Relatório do 5º Ciclo do PNE dispõe que a “taxa bruta de matrícula na graduação (TBM) é calculada pela razão entre o total de pessoas que frequentam cursos superiores de graduação (de todas as idades) e o total da população de 18 a 24 anos – faixa etária considerada como referência para a Meta 12 do PNE” (Brasil, 2024, p. 270), conforme a imagem abaixo.

Figura 1: Cálculo da TBM

$$\text{TBM (\%)} = \frac{\text{total de matrículas na graduação, independentemente da idade}}{\text{população de 18 a 24 anos}} \times 100$$

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – Inep (Brasil, 2024)

O quadro a seguir apresenta a metodologia de cálculo da TBM pelo INEP. Ressalta-se que este procedimento não é disponibilizado no Relatório do PDE.

Quadro 3: Metodologia de Cálculo do Indicador 12A PNE – 2014-2025

Etapas	Cálculo do Indicador 12A - INEP
1º Procedimento	Em todos os procedimentos para cálculo do Indicador 12A, considera-se o peso amostral com correção de não entrevista com pós-estratificação pela projeção de população, calculado pelo IBGE: variável V1028.
2º Procedimento	Calcula-se o total de indivíduos com idade entre 18 e 24 anos (V2009 >=18 & V2009<=24).
3º Procedimento	Calcula-se o total de indivíduos que declararam frequentar cursos de graduação (para os anos de 2012 a 2015: V3003=07; para os anos de 2016 a 2023: V3003A=08).
4º Procedimento	Divide-se o total de indivíduos que declararam frequentar cursos de graduação pelo total de indivíduos com idade entre 18 e 24 anos.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP do Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024.

Ainda de acordo com o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024, Brasil (2024), as variáveis da PNAD contínua 2012-2023 utilizadas para o cálculo dos indicadores 12A: V1028 (Peso do Domicílio e das Pessoas); V2009 (Idade do Morador na Data de Referência) e V3003A (2016 a 2023) (Curso que Frequenta: 08 – Superior – graduação; 09 – Especialização de nível superior; 10 – Mestrado; 11 – Doutorado).

A base de dados utilizada pelo INEP para a mensuração do Indicador 12A foi a PNAD Contínua do IBGE, que realiza pesquisas mensais, trimestrais e anuais, em âmbito nacional, com sistemáticas próprias de amostras populacionais. Já o Relatório de Avaliação do Plano Distrital de Educação (PDE) baseia-se em fontes estatísticas distintas, em diferentes relatórios.

Quadro 4: Fontes estatísticas do PDE

Relatório/Base de dados	Censo da Educação Superior/INEP	Codeplan/PDAD-DF/IPEDF	Censo Demográfico/IBGE
(2022) 7º Relatório	X	X	
(2023) 8º Relatório	X	X	X
(2024) 9º Relatório - Preliminar	X	X	X

Fonte: Elaboração própria com base em Distrito Federal; SEEDF (2022; 2023; 2024)

As três fontes de dados utilizadas pela SUPLAV/SEEDF têm origem em fontes distintas às utilizadas pelo INEP. Este encarrega-se do Censo da Educação Superior, anualmente; a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan – atualmente Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal, IPEDF) formula a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), bianualmente; e o Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE), o Censo Demográfico, de periodicidade decenal e a PNAD-C.

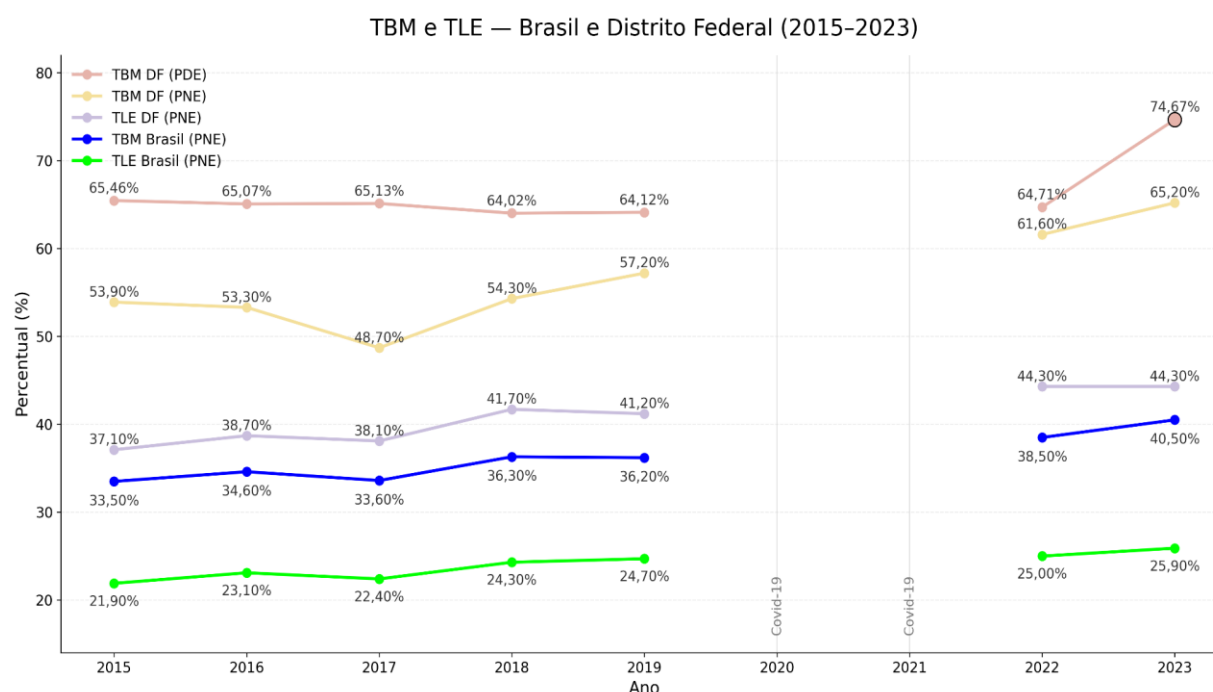
As bases de dados dos relatórios anteriores a 2023 não dispunham das informações do Censo Demográfico do IBGE, e, por mais que este tenha sido efetuado em 2022, não foram utilizados, também, no Relatório do 5º Ciclo do PNE, o que possivelmente provocou uma discrepância na contabilização do percentual da TBM de 2023 e de 2024 no DF, em relação ao que foi divulgado pelo INEP. Ademais, não existe, nos relatórios recentes do Distrito Federal, contexto, explicação ou notas metodológicas acerca da justificativa da utilização e aplicação dos dados de cada fonte.

Desta maneira, levanta-se a questão: teria sido tão elevado o percentual da TBM de 2023 do Relatório do PDE, caso a pesquisa continuasse apenas com os dados da Codeplan/IPEDF, e

não do Censo Demográfico? Na base de dados do IBGE-SIDRA, Tabela 9514⁹, constatou-se o mesmo quantitativo populacional levantado pela SUPLAV no Relatório do PDE de 2023, 314.170 jovens com idade entre 18 e 24 anos. Contudo, em pesquisas realizadas no *Google* e nos portais do Governo do Distrito Federal¹⁰ observou-se a inexistência de arquivos correspondentes à PDAD de 2022 e de 2023, inviabilizando um ponto de vista contrário ao da utilização do Censo Demográfico.

O gráfico abaixo demonstra a distância existente entre as taxas do Distrito Federal em relação ao Brasil, e, excepcionalmente, o aclave entre as TBM de 2022 e 2023 do DF – período em que o DF deixa de utilizar as estimativas demográficas da Codeplan/IPEDF, e baseia-se apenas no Censo Demográfico.

Gráfico 2: Taxa Bruta de Matrícula (TBM) e Taxa Líquida de Escolarização (TLE): Distrito Federal e Brasil (2015 a 2023)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024) e Distrito Federal; SEEDF (2023).

Convém ressaltar a ausência de notas explicativas ou informações acerca da utilização dos dados do Censo Demográfico na nova contagem populacional, nos Relatórios recentes do

⁹ Utilizou-se os filtros correspondentes às idades 18, 19, 20, 21, 22, 23 e 24 anos, separados por unidade da federação: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9514>. Acesso em: 01 out. 2026.

¹⁰ Pesquisas realizadas em: <https://www.ipe.df.gov.br>; <https://www.codeplan.df.gov.br>; <https://pdad.ipe.df.gov.br>. Acesso em: 02 out. 2026

PDE. Não obstante, supõe-se que, por mais que tenha ocorrido um aumento na TBM do DF em 2023, este aumento detém caráter artificial, pois, de maneira oposta, os dados do PDAD comprovariam o quantitativo de jovens entre 18 e 24 anos coerentemente com o padrão utilizado para o estudo do ciclo de avaliação e monitoramento do PDE, desde 2019¹¹, até 2023.

A Câmara Legislativa do Distrito Federal elaborou o Estudo Técnico nº 12/2024, o qual, em seu terceiro fascículo – que trata da Educação Superior –, relata o *status* do Distrito Federal como sendo “a unidade da federação mais próxima de atingir a meta proposta nacionalmente para esse indicador, tanto na taxa bruta, quanto na taxa líquida [sic], o que corrobora com o fato de o DF se destacar como exemplo de boas práticas para o Brasil” (Distrito Federal; CLDF, 2024, p. 22, grifo nosso). Destaca-se que a Taxa Líquida de Escolarização do Distrito Federal já havia superado a meta estabelecida pelo PNE de 33%, já no mesmo ano de início do monitoramento, como se observa no gráfico acima.

Cabe acrescentar, também, que os indicadores 12B e 12C do monitoramento do PDE foram, desde o primeiro relatório, referentes à educação superior federal e distrital:

Embora exista consonância entre algumas estratégias da meta 12 do PDE e PNE, sobretudo, vinculadas ao Plano Nacional de Assistência Estudantil, composição de acervo digital nas instituições e condições de acessibilidade, o Plano Distrital prioriza ações voltadas à criação e consolidação da Universidade Distrital (Distrito Federal; SEEDF, 2018, p. 187).

Esta decisão acarretou na ausência da Taxa Líquida de Escolarização no Ensino Superior pelo próprio DF. Apesar de se tratar de um aprimoramento à taxa líquida de matrículas (Brasil, 2024), considerar a TLE demonstraria não somente o acesso da população de 18 a 24 anos ao ensino superior ao relacionar dados da população desta faixa etária que frequenta cursos de graduação com os que já a concluíram, como também serviria como base para verificar o que a taxa de conclusão de graduação revela sobre o índice de evasão ao Ensino Superior.

Os levantamentos deixados de lado possivelmente trariam resultados mais profícuos quanto aos dados educacionais do DF, pois, em que pese a importância da construção e consolidação da Universidade do Distrito Federal – criada em 2021, com início das aulas em 2023 –, a participação das instituições distritais de ensino superior ao longo de toda a vigência do PNE e do PDE continuaram ínfimas em relação à participação das instituições federais. A comprovação está nos próprios relatórios: em 2023, o quantitativo de matrículas em instituições

¹¹ As pesquisas nos demais relatórios de avaliação do PDE revelaram que nos documentos de 2015-2018 e de 2019, foi utilizado o Censo Demográfico de 2010 para angariar dados populacionais.
SciELO Preprints - preprints.scielo.org

distritais de ensino superior alcançou o total de 1.079, enquanto nas instituições federais, 44.909 (Distrito Federal; SEEDF, 2023, p. 209).

3.4 Por que não se cumpriu a Meta 12 em nível nacional - discrepâncias regionais

No âmbito da educação superior, a Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) expressou o compromisso de ampliar o acesso e, simultaneamente, reduzir as desigualdades regionais. Ferreira, Moraes e Oliveira (2021), ao analisarem a implementação dessa meta, demonstram, contudo, a existência de uma distância significativa entre a proposição do Plano e as condições concretas para sua efetivação. A meta estabelecia a elevação da taxa bruta de matrícula para 50%, da taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos e a expansão das novas matrículas no segmento público para, no mínimo, 40%. Os autores observam que, embora tenha ocorrido crescimento das matrículas no período analisado, as desigualdades entre as regiões brasileiras permaneceram expressivas, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste.

Um dos principais obstáculos identificados é justamente a forte assimetria regional e intrarregional na oferta e no acesso à educação superior. As condições de escolarização, renda, infraestrutura e disponibilidade de instituições públicas são desiguais entre os estados e regiões, fazendo com que uma meta nacional uniforme produza resultados muito distintos nos territórios. Para Ferreira, Moraes e Oliveira (2021), portanto, o cumprimento da Meta 12 exigiria um esforço nacional ainda maior nas regiões historicamente mais vulneráveis.

Outro aspecto central refere-se ao predomínio do setor privado na expansão da educação superior. A ampliação das matrículas ocorreu em grande medida por meio de instituições privadas, enquanto a participação do segmento público na expansão permaneceu muito aquém do percentual previsto pelo PNE. Essa dinâmica evidencia uma contradição entre a democratização quantitativa do acesso e a garantia da educação superior como direito social, especialmente quando se considera que as populações das regiões mais pobres dependem mais fortemente da expansão da oferta pública.

Os autores também relacionam as dificuldades de implementação da Meta 12 ao contexto econômico e político posterior à aprovação do PNE, marcado por políticas de austeridade fiscal e restrições ao financiamento público. Nesse cenário, a expansão das instituições públicas e a interiorização da educação superior encontram limites importantes. A literatura mobilizada por Ferreira, Moraes e Oliveira inclui, nesse sentido, estudos que problematizam os efeitos da EC nº 95/2016 sobre as condições de financiamento necessárias à realização das metas do Plano.

Assim, a análise de Ferreira, Moraes e Oliveira (2021) permite compreender que o não atendimento da Meta 12 não pode ser explicado apenas pela insuficiência de vagas. Trata-se de um problema estrutural, relacionado à permanência das desigualdades territoriais, à predominância da oferta privada, à limitada expansão da educação superior pública e às restrições de financiamento. A experiência da Meta 12 revela, portanto, uma tensão fundamental do PNE: embora o Plano estabeleça objetivos nacionais de democratização do acesso, sua efetivação depende de políticas diferenciadas territorialmente, de cooperação federativa e de condições materiais de financiamento capazes de transformar as metas estabelecidas em direitos efetivamente garantidos.

A análise histórica dos Planos Nacionais de Educação permite identificar uma questão recorrente: a dificuldade de transformar metas de expansão da educação superior em resultados efetivos e sustentáveis. Miotti, Bittencourt e Franca (2024), ao avaliarem o PNE 2014-2024, retomam explicitamente o estudo de Dilvo Ristoff, *Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização* (2013), para mostrar que o problema já estava claramente presente no PNE 2001-2010. O primeiro Plano estabelecia como objetivo alcançar, ao final da década, pelo menos 30% da população de 18 a 24 anos na educação superior. Entretanto, segundo Ristoff (2013), a taxa líquida de escolarização em 2011 permanecia em torno de 17%, muito abaixo do objetivo estabelecido. O autor chama atenção para o fato de que até mesmo a redução da população de 18 a 24 anos contribuiu para elevar artificialmente o indicador, sem que a meta de acesso tivesse sido efetivamente alcançada. A situação era agravada pela concentração das matrículas no setor privado e pela reduzida participação da rede pública na expansão.

O aspecto mais significativo desse percurso é que o PNE 2014-2024 retomou, sob novos indicadores e com metas quantitativas mais ambiciosas, problemas que o Plano anterior não havia conseguido resolver. A Meta 12 passou a estabelecer taxa bruta de matrícula de 50%, taxa líquida de 33% para a população de 18 a 24 anos e participação mínima de 40% do segmento público nas novas matrículas. Miotti, Bittencourt e Franca (2024) mostram, contudo, que a trajetória observada até 2021 indicava baixa probabilidade de cumprimento integral desses objetivos. A participação das matrículas públicas cresceu pouco e a expansão continuou fortemente dependente do setor privado.

Há, portanto, uma espécie de continuidade histórica das dificuldades: o diagnóstico sobre a insuficiência do acesso, as desigualdades regionais e a necessidade de ampliar a participação pública reaparece nos diferentes ciclos de planejamento. Estudos sobre os dois primeiros PNEs chegam a caracterizar essa relação como uma repetição de intenções, ainda que acompanhada de mudanças na redação e nos indicadores. No PNE 2001-2010, pretendia-se

atingir 30% dos jovens de 18 a 24 anos e assegurar pelo menos 40% das vagas no setor público; no PNE 2014-2024, a mesma preocupação reaparece com 33% de taxa líquida, 50% de taxa bruta e 40% da expansão no segmento público.

O novo PNE, aprovado pela lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, introduz alterações importantes na formulação das metas, mas mantém o desafio central da ampliação do acesso e da redução das desigualdades. No âmbito da graduação, o Objetivo 14 estabelece, entre outras metas, elevar para 40% o percentual da população de 18 a 24 anos com acesso a cursos de graduação, elevar para 40% a proporção da população de 25 a 34 anos com educação superior completa, alcançar dois milhões de titulações anuais e elevar a taxa bruta de escolarização para 60%. O novo Plano também explicita a redução das desigualdades por raça/cor, sexo, nível socioeconômico, região e localização.

Desse modo, não se pode afirmar que as metas dos três ciclos sejam literalmente iguais. O que permanece é a persistência do problema educacional que lhes dá origem: ampliar o acesso à educação superior, democratizar sua distribuição territorial e social, fortalecer a participação pública e garantir condições de permanência e conclusão. A passagem do PNE 2001-2010 para o PNE 2014-2024 e, posteriormente, para o PNE 2026-2036 revela, portanto, menos uma simples repetição normativa do que a permanência de desafios estruturais que os planos anteriores não conseguiram superar. Essa continuidade constitui um importante elemento para compreender os limites do planejamento educacional brasileiro: metas podem ser reformuladas, ampliadas e sofisticadas, mas sua efetivação depende de financiamento, capacidade institucional, expansão pública, políticas de permanência e mecanismos de acompanhamento capazes de produzir mudanças concretas.

Trazendo essa análise nacional para o nível local, de acordo com Sousa, Almeida e Figueiredo (2018) a abrangência do PDE para a política distrital de educação possui o desafio de se avançar para uma avaliação permanente, que consiga trazer elementos críticos ao desenvolvimento do PDE.

O próprio Plano Distrital de Educação, em seu texto legal, prevê a criação de um Sistema de avaliação e monitoramento do PDE com "indicadores sociais e educacionais de abrangência intersetorial, em especial, com a saúde e a segurança, de modo a acompanhar e demonstrar o impacto da mudança da qualidade de vida dos cidadãos do Distrito Federal pela ampliação do investimento na educação (DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 100).

Conforme apontam Sousa, Almeida e Figueiredo (2018):

A construção de indicadores de avaliação institucional para aferição das metas e estratégias do PDE é um dos desafios do monitoramento, visto que foram encontradas dificuldades para realização do cálculo dos indicadores das metas do Plano Distrital. Outra dificuldade foi encontrar as Fontes de dados para composição dos indicadores. Optou-se pelas fontes de órgãos locais, ou seja, do Distrito Federal, demandando destes Órgãos a ampliação de suas pesquisas e bases de dados para os anos posteriores à implantação do PDE, principalmente no que concerne ao censo populacional e suas especificidades, neste caso, relativos à educação do Distrito Federal. (Sousa, Almeida e Figueiredo, 2018, p.71).

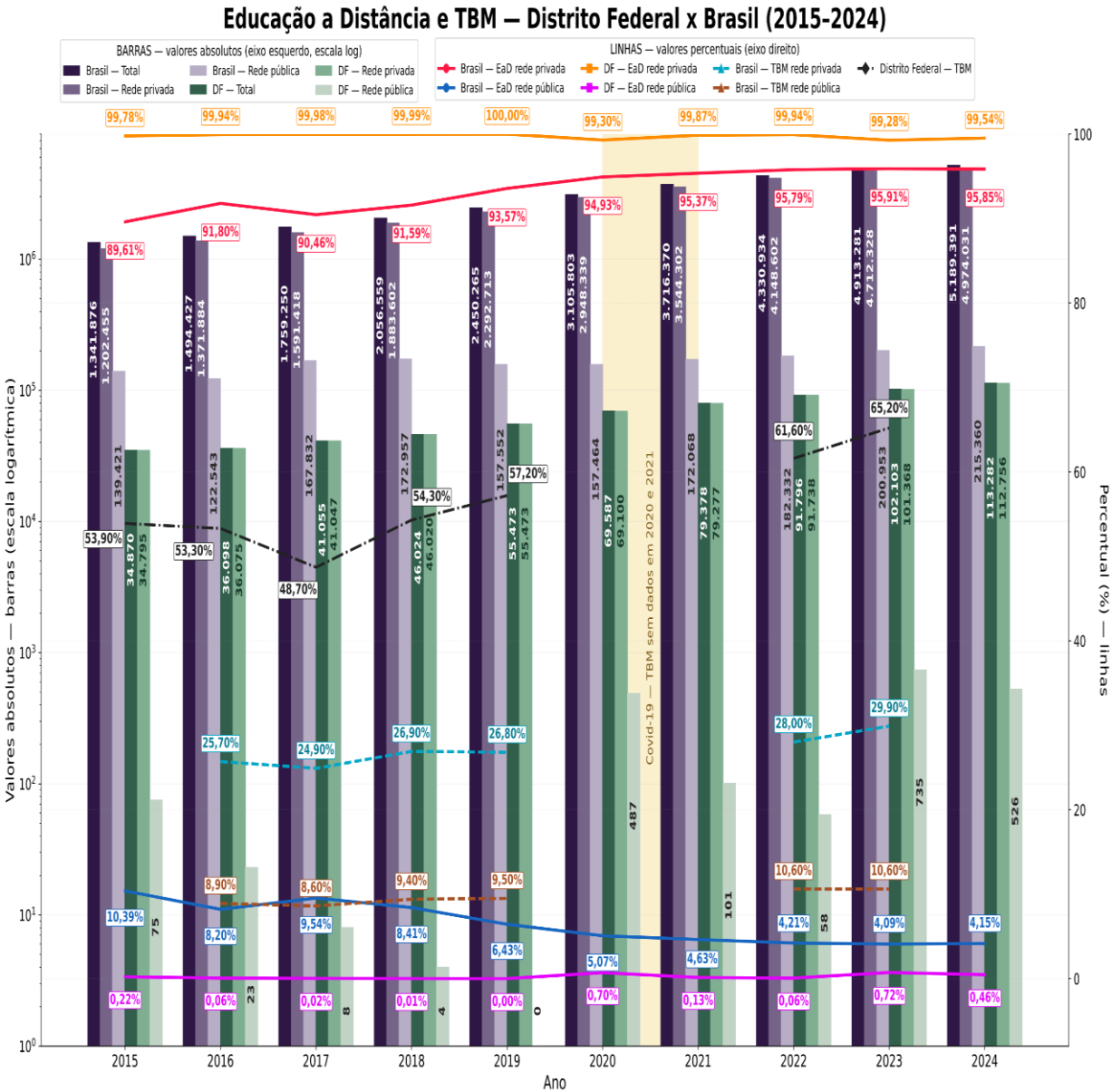
No DF na análise dos dados de monitoramento do PDE, observa-se que em toda a série histórica disponível (2015-2023), uma TBM substancialmente superior à média nacional, resultado que pode ter variáveis de perfil socioeconômico do DF, alta concentração de instituições de ensino superior públicas e privadas dentre outras. A comparação DF x Brasil, demonstra um comportamento interno da série distrital: o Indicador 12A oscila em um patamar relativamente estreito entre 62,20% e 65,46% ao longo de sete anos consecutivos (2015-2022), sem trajetória clara de crescimento, até o salto atípico e isolado de 2023 (74,67%), justamente o único ano em que o relatório de monitoramento classifica a meta como alcançada.

A oferta bruta dos cursos de graduação talvez pudesse ser traduzida pelo número de vagas, entretanto, para Souza (2013) e Almeida (2015) o número de vagas pode levar a conclusões equivocadas em virtude do elevado percentual de vagas ociosas.

Conforme dados do Instituto de Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior (SEMESP) (2024) a rede privada do Distrito Federal contabiliza 81,4% das matrículas de graduação no ensino superior, com a concentração de 99,5% das matrículas em cursos EAD. Nos cursos presenciais, a concentração é de 67,0%.

Ainda de acordo com o relatório do SEMESP (2024) entre os anos de 2023 e 2024, o número de matrículas em cursos presenciais cresceu 1,9%, com aumento de 3,7% na rede privada e queda de 1,6% na pública. Na EAD, o crescimento foi de 10,9%, sendo 11,2% na rede privada e queda de 28,4% na rede pública.

Gráfico 3: Comparativo entre Matrículas Educação à Distância – Público x Privado (Brasil e DF)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024); SEMESP (2026)

O gráfico acima disposto é uma combinação entre os números absolutos de matrículas no ensino superior na modalidade EaD (barras verticais), com o percentual de participação desta modalidade em entidades privadas ou públicas (linhas horizontais), e a Taxa Bruta de Matrículas em entidades privadas (linhas horizontais). Todos os dados são uma comparação entre os números do Distrito Federal com os do Brasil. Os dados da Taxa Bruta de Matrículas foram coletados no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do PNE (Brasil, 2024); já os números absolutos de matrículas no ensino superior em rede privada e sua participação na modalidade EaD foram coletados no Mapa da Educação Superior (SEMESP, 2026).

As informações contidas no gráfico revelam um acentuado acríve nas matrículas no ensino superior privado, na modalidade EaD, tanto no Brasil quanto no DF. No Brasil, entre 2015 e 2024, o total de matrículas na graduação na modalidade à distância quadruplicou, iniciando em cerca de 1.202.000 em 2015 e alcançando aproximadamente 4.970.000 em 2024. Entretanto, apesar do aumento vertiginoso, o PNE não atingiu o indicador 12C – expansão das matrículas do segmento público para, ao menos, 40% das novas matrículas na educação superior. Esse resultado evidencia que a ampliação do acesso ocorreu de forma fortemente apoiada no setor privado, revelando limites da política de expansão pública e indicando a permanência de uma estrutura de oferta marcada pela predominância privada no ensino superior brasileiro.

De maneira comparativa, os números da EaD no segmento público são desproporcionalmente inferiores frente aos do segmento privado, tanto em escala nacional, quanto no Distrito Federal, cujas matrículas em EaD na rede pública não impactam na superação da meta do Indicador 12A do PDE. Ou seja, se for lançada luz sobre o ano de 2022, das 183.421 matrículas na graduação da rede privada de ensino superior no Distrito Federal (Brasil, 2024, p. 288), 91.796 correspondem à EaD, o que equivale a 50,05% das matrículas. Isso significa que o crescimento do quantitativo de matrículas em cursos em IES privadas pode representar evidência contrária ao crescimento acentuado da TBM do DF de 2023, uma vez que a concentração de matrículas encontra-se na rede privada.

CONCLUSÃO

A partir desta análise voltada ao exame do processo de monitoramento, do escopo e do progresso da Meta 12 nos planos nacional e distrital, assim como para identificar convergências, diferenças e resultados alcançados, essa pesquisa possibilitou a melhor compreensão das limitações, potencialidades e implicações dos indicadores adotados na análise da Meta 12 do PNE e PDE, com o recorte do Indicador 12A, que se relaciona à taxa bruta de matrículas no ensino superior no âmbito nacional e distrital, situando o caso do Distrito Federal no contexto nacional.

Nesse contexto, observa-se que o PNE estabeleceu como meta o alcance de 50% da taxa bruta de matrícula na educação superior, indicando um objetivo de expansão gradual do acesso a esse nível de ensino ao longo de sua vigência. Em contrapartida, o PDE parte de uma perspectiva mais ampliada, ao prever o atendimento de 65% da taxa bruta, sinalizando um nível mais elevado de expectativa em relação à democratização do ensino superior no Distrito

Federal. Essa diferença evidencia não apenas distintas ambições entre os planos, mas também desafios estruturais e contextuais para a ampliação do acesso distintos.

A distinção entre as bases de dados utilizadas e as metodologias de cálculo da TBM pelo PNE e PDE constituem questão central na análise comparativa. O Indicador 12A do PDE tecnicamente cumpriu a Meta 12, mas foi percebida uma fragilidade no monitoramento que sustenta esses próprios números. Uma causa principal identificada no próprio relatório de monitoramento do PDE foi a atualização da base populacional, a transição das projeções do IPEDF/Codeplan para os dados reais do Censo Demográfico 2022, que reduziu a população entre 18 e 24 anos em cerca de 11% entre 2022 e 2023.

O Indicador 12A permaneceu estagnado (62,20% a 65,46%) por sete anos consecutivos (2015-2022), abaixo ou muito próximo do piso de 65% exigido. Só em 2023 ele saltou para 74,67%, um avanço desproporcional que configura um padrão de estagnação prolongada seguida de ruptura isolada, não de trajetória ascendente sustentada. Os Indicadores 12B (participação federal) e 12C (participação distrital) que medem o fortalecimento da rede pública, nunca atingiram, de forma consistente, o piso de 1% ao ano.

O 12C chegou a ser negativo entre 2017 e 2022. Mesmo com o 12A ultrapassando a Meta em 2023, a composição pública da expansão permanece frágil, a criação da UnDF, por exemplo, representou apenas 0,15% do total de matrículas daquele ano. Desta maneira, observa-se que a expansão da educação a distância ocorreu de forma fortemente concentrada no segmento privado, reforçando sua presença na configuração da educação superior brasileira. Esse movimento contribui para compreender os obstáculos ao alcance do Indicador 12C do PNE, cuja meta previa maior participação do setor público na expansão das matrículas.

Os documentos oficiais tendem a apresentar narrativa favorável sobre o cumprimento das metas, principalmente no Distrito Federal, quando ultrapassa a meta nacional, o que demonstrou eventuais assimetrias entre a narrativa institucional e os dados quantitativos disponíveis, como a concentração de matrículas no ensino superior privado.

O DF tem particularidades (alta renda média, forte presença de IES privadas, proximidade com instituições federais) que limitam a generalização de conclusões para outras unidades da federação, o que vem a ser uma limitação explícita da pesquisa. Ainda no DF, de um lado temos o Ensino Médio (EM) público, onde 80% das matrículas neste nível estão nas escolas públicas. Ademais, o DF concentra todas as atividades administrativas de cargo público, o que provoca alta demanda por pessoal com nível de formação acadêmica em nível superior inclusive, no setor de segurança pública, que o distingue de outras unidades da federação, pois

o ingresso se dá mediante nível superior. A farta disponibilidade de concursos públicos atrai grande número de titulados, o que o difere da média nacional.

De acordo com o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do PNE (Brasil, 2024, p. 327), o Distrito Federal é a Unidade da Federação com o maior número de doutores titulados a cada 100.000 habitantes, alcançando a impressionante marca de 21,8. Vale ressaltar que o DF também detém a maior taxa de renda *per capita* do Brasil, alcançando, em 2025, conforme IBGE (2026, p. 4), R\$4.538,00.

Para Robl (*S. d.*), por outro lado, a Educação Superior é privada, respondendo por 82% do total de matrículas. Os dados mostram que aproximadamente 3,5 vezes mais estudantes no ensino médio público do que vagas na educação superior em IES públicas. Assim faz-se necessário ampliar a oferta de cursos e vagas no setor público, capaz de atender a demanda oriunda dos egressos do ensino médio público.

O sistema de ensino superior público do DF é historicamente ancorado na Universidade de Brasília (UnB), na esfera federal. Nos últimos anos, o governo local buscou expandir a rede distrital com o fortalecimento da Universidade do Distrito Federal (UnDF) e escolas integradas (como a ESCS), embora as faculdades privadas ainda absorvam a maior fatia do crescimento de novas vagas (especialmente no modelo de ensino a distância). De acordo com os dados do Censo da Educação Superior (Brasil, 2025), o Distrito Federal apresenta uma proporção de alunos na rede pública menor do que a média nacional.

É importante notar que o debate sobre os indicadores mais adequados para mensurar a expansão do ensino superior no Brasil, ainda não foram adequadamente esgotados, e as políticas públicas sempre vão partindo das evidências para construir indicadores mais robustos para os fenômenos sociais. A especificidade do total de matrículas para traduzir a expansão das oportunidades e do acesso da população aos cursos de graduação ainda não demonstra o verdadeiro acesso ao ensino superior por parte da população de 18 a 24 anos.

O PDE não deve ser visto apenas como um marco para a garantia de uma educação de nível básico e superior de qualidade, mas também como um instrumento de planejamento e gestão pública, objetivando sua sustentabilidade política e financeira para sua plena concretização. Existem fenômenos, como a elevada taxa de desistência dos cursos de graduação e o percentual não desprezível dos alunos que continuam matriculados após o prazo de integralização, que podem somar-se a essas considerações e que precisam ser captados por novos indicadores.

Em suma, os indicadores, tanto do PNE quanto do PDE, tem seu foco no atendimento mais do que no fluxo da política. É necessária a construção de indicadores que capturem taxas

de abandono e variáveis de acompanhamento mais do que de cobertura. Espera-se que este estudo contribua para uma maior e melhor discussão a respeito dos indicadores de expansão do ensino superior no Brasil e no Distrito Federal.

REFERÊNCIAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS [ABC]. O Ensino Superior no Brasil. Rio de Janeiro: ABC, 2024. Disponível em: https://www.abc.org.br/wp-content/uploads/2024/11/Um_olhar_sobre_o_ensino_superior_no_Brasil.pdf. Acesso em: 21 abr. 2026.

ALMEIDA, Silvana Santos. Vagas ociosas no ensino superior brasileiro: uma análise dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva e suas repercussões nos anos posteriores. In: Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 15., 2015, Mar del Plata. **Anais [...]** Florianópolis: UFSC, 2015.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Notas Estatísticas: Censo da Educação Superior 2024**. Brasília, DF: INEP, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 23 set. 2026.

_____. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação** [2024]. 2ª ed. Brasília, DF: INEP, 2024. 625p.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: Ipea, 2018.

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, Seção 1, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 8 ago. 2026.

BRAY, Mark. Atores e Finalidades na Educação Comparada. In: BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark (Orgs.). **Pesquisa em Educação Comparada: abordagens e métodos**. Brasília, DF: Liber Livro, 2015.

BRITO, Ângela Xavier; LEONARDOS, Ana Cristina. A identidade das pesquisas qualitativas: construção de um quadro analítico. **Cadernos de Pesquisa**, n. 113, p. 7-38, julho/2001. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/hR49zmS83L6KXLyqVfpLvjt/?format=pdf&lang=pt&ilang=pt_BR. Acesso em: 06 out. 2026.

CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf; AZEVEDO, Alexandre Ramos de. A construção dos indicadores de monitoramento da Meta 12 do PNE. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 49-80, 2018. Disponível em: <https://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/1009>. Acesso em: 23 set. 2026.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean, *et al.* (orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CRESWELL, John W.; PLANO CLARK, Vicki L. **Pesquisa de métodos mistos**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, v. 22, n. 3, p. 593-610, nov./dez. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal [SEEDF]. **7º Relatório de Monitoramento do Plano Distrital de Educação – 2022**. Brasília, DF: SUPLAV/SEEDF, 2022. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/plano-distrital-de-educacao>. Acesso em: 06 out. 2026.

_____. **8º Relatório de Monitoramento do Plano Distrital de Educação – 2023**. Brasília, DF: SUPLAV/SEEDF, 2023. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/plano-distrital-de-educacao>. Acesso em: 06 out. 2026.

_____. **9º Relatório de Monitoramento do Plano Distrital de Educação – 2024**. Brasília, DF: SUPLAV/SEEDF, 2024. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/plano-distrital-de-educacao>. Acesso em: 19 ago. 2026.

_____. **Prorrogadas as inscrições para a seleção estudantil da UnDF**. 2024. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/w/prorrogadas-as-inscricoes-para-a-selecao-estudantil-da-undf>. Acesso em: 02 out. de 2016.

_____. **Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do Plano Distrital de Educação – Período 2015-2018**. Brasília, DF: SUPLAV/SEEDF, 2018. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/documents/d/seedf/relat-c3-b3rio-de-monitoramento-pde-2018-1-pdf>. Acesso em: 03 out. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015. Aprova o Plano Distrital de Educação – PDE e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, Seção 1, Número 135, 2015. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a67c782d75ed48168d81521d566eeac2/Lei_5499_14_07_2015.pdf. Acesso em: 7 ago. 2026.

_____. Portaria nº 300, de 14 de abril de 2023. Constitui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Distrital de Educação - PDE, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, Seção 1, 2023. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/904fe75210ca4f1ca67ffd9aba8ece38/Portaria_300_14_04_2023.html. Acesso em: 19 ago. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Planejamento do Distrito Federal [CODEPLAN]. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDADDF**. Brasília, DF: Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2016. Disponível em:

<https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PDAD-Distrito-Federal-1.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2026.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. **IBGE divulga o rendimento domiciliar per capita 2025**. [S. l.]. 27 de fevereiro de 2026. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3100/rdpc_2025.pdf. Acesso em: 07 out. 2026.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, n. 36, jan./jul. 2011.

MIOTTI, Guilherme de Lima; BITTENCOURT, Helio Radke; FRANCA, Marco Tulio Aniceto. Plano Nacional de Educação 2014-2024: resultados e desafios no ensino superior. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 35, e10569, 2024. <https://doi.org/10.18222/eae.v35.10569>. Acesso em: 06 out. 2026.

OECD. Education at a Glance 2023: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/e1121d6e-en>. Acesso em: 21 abr. 2026.

OLIVEIRA, João Ferreira de et al. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 483-492, 2011.

RISTOFF, Dilvo. Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização. **Cadernos do GEA**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 3-50, jan./jun. 2013. Rio de Janeiro: FLACSO/GEA; UERJ/LPP.

ROBL, Fabiane. **Panorama da Educação Superior no Distrito Federal**. Cebraspe. 27 slides. [S. d.]. Disponível em: <https://universidade.df.gov.br/documents/9295213/40056909/Produto-Atividade-1.4-Anexo-7.pdf>. Acesso em: 06 out. 2026.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie.; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 06 out. 2026.

SEMESP. **Mapa do Ensino Superior no Brasil**: o retrato das organizações acadêmicas da rede privada no Brasil. 16ª ed. Capítulo Especial. São Paulo: SEMESP, 2026. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mapa/educacao-16/>. Acesso em: 05 out. 2026.

SOUSA, James Oliveira de; ALMEIDA, Mariana Queiroz de; FIGUEIREDO, Pedro Osmar Flores de Noronha. Plano Distrital de Educação: o monitoramento e seus desafios. **Revista Com Censo**, Volume 5, número 1, março 2018.

SOUZA, José Vieira de. Vagas ociosas na educação superior brasileira no período 2003-2010: novas variáveis em jogo? **Tópicos Educacionais**, Recife, v. 19, n. 1, p. 119-146, jan./jun. 2013.

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino Superior no Brasil**: análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

TROW, Martin. **Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education**. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education, 1973.

TROW, Martin. **Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal**. Edited by Michael Burrage. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**. Paris: UNESCO, 1998. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113779>. Acesso em: 21 abr. 2026

WELLER, Wivian e Pfaff, Nicole (Org.). **Metodologias da Pesquisa Qualitativa em Educação: Teoria e Prática**. 3 Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

DECLARAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Contribuição	Autor 1	Autor 2	Autor 3	Autor 4
1. Conceituação	X	X		
2. Curadoria de dados	X	X	X	
3. Análise formal	X	X	X	
4. Obtenção de financiamento				
5. Investigação	X	X	X	
6. Metodologia	X	X	X	
7. Administração do projeto	X			
8. Recursos				
9. Software		X		
10. Supervisão	X			
11. Validação	X			
12. Visualização	X	X	X	X
13. Redação (rascunho/original)	X	X	X	X
14. Escrita (revisão e edição)	X	X	X	X

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

Os autores declaram que:

(x) Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

DECLARAÇÃO DE USO DE IA

As ferramentas de inteligência artificial Claude (Sonnet 5.5) e Chat GPT (OpenAI - versão Sol 5.6) foram utilizadas para:

- 1) elaboração estritamente visual dos gráficos, quadros e figuras do artigo;
- 2) revisão gramatical da tradução do *abstract* e do *resumen*.

Declaramos que **não houve utilização de ferramentas de inteligência artificial** para nenhum outro fim, além dos acima descritos.

Conflito de interesses

Nós, os autores responsáveis pela submissão do manuscrito intitulado O DESEMPENHO DO ENSINO SUPERIOR NA META 12 DO PNE E DO PDE: UMA ANÁLISE COMPARADA SOBRE O DISTRITO FEDERAL declaramos que NÃO POSSUÍMOS CONFLITO DE INTERESSES de ordem: pessoal; comercial; acadêmica; política; e/ou financeira do manuscrito.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.