




> **NOTA TÉCNICA**

# Expansão, qualidade, avaliação e regulação da **Educação Superior** no **Setor Privado**




**ABMES**<sup>®</sup>



A presente Nota Técnica tem por objetivo apresentar encaminhamentos para questões relevantes que caracterizam o atual cenário da oferta da educação superior pelo setor privado no Brasil. A significativa modificação no perfil dessa oferta, com a expressiva presença de cursos de graduação na modalidade a distância (EAD); a conseqüente mudança na geografia da oferta, implicando a convivência, em muitas localidades, de instituições tradicionalmente nelas sediadas, muitas de pequeno e médio porte, com extensões e polos de outras instituições, originalmente sediadas em outras localidades; a concentração da oferta em um número relativamente reduzido de mantenedoras ou grupos controladores; e a competição pelos estudantes, com marcante tendência de decréscimo nos preços das mensalidades, **são características que demandam reflexão por parte dos atores institucionais que integram o setor.**

Essas questões se refletem na qualidade da educação superior e remetem ao imperativo de análise e discussão dos atuais processos de avaliação e regulação das instituições e cursos. Ao final da nota, encontram-se propostas para atuação.





# 1. O contexto da evolução da Educação Superior Privada

## 1.1 MUDANÇA DE PERFIL: A EXTRAORDINÁRIA EXPANSÃO DA OFERTA EM EAD

A expansão da oferta da educação superior no setor privado apresenta nos últimos anos acentuada mudança de perfil: retração na oferta de vagas em cursos presenciais e extraordinária expansão de vagas em cursos EAD.

O perfil da oferta da educação superior no setor privado se alterou significativamente nos últimos anos. De acordo com os resultados do último Censo da Educação Superior, relativo ao ano de 2021, o número de matrículas em cursos de graduação EAD ultrapassou o número de matrículas em cursos presenciais. Nesse ano, dos 6,9 milhões de estudantes nas instituições particulares, 51,3% estavam matriculados em cursos EAD e 48,7% em cursos presenciais.

Trata-se de grande modificação de composição do alunado, como evidenciam os dados da Tabela 1.

Tabela 1  
Matrículas em Cursos de Graduação de IES Particulares – 2010, 2015 e 2018-2021

ANO	MATRÍCULAS	
	CURSOS PRESENCIAIS	CURSOS EAD
2010	3.987.424	748.577
2015	4.809.793	1.265.359
2018	4.489.690	1.883.584
2019	4.231.071	2.292.607
2020	3.775.571	2.948.431
2021	3.363.744	3.544.149

Fonte: MEC/INEP – Censos da Educação Superior

Observe-se que, até 2015, havia tendência de crescimento do número de matrículas nas duas modalidades, embora a expansão nos cursos EAD já fosse mais expressiva (69%) do que a verificada entre os cursos presenciais (21%).

O ano de 2017 pode ser considerado um marco relevante para a compreensão das tendências recentes na evolução da oferta da educação superior particular no País. A edição do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que “regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996”, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional” e sua posterior alteração pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que “dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino”, geraram dinâmica que acentuou a oferta de cursos de graduação EAD, ao mesmo tempo em que se reduziram as matrículas em cursos presenciais.

De fato, em 2018, o número de estudantes em cursos presenciais representava apenas 93,3% do observado em 2015. A partir de então, as taxas anuais de decréscimo nas matrículas nessa modalidade foram iguais a 6%, de 2019 em relação a 2018, e de 11%, nos anos seguintes em relação ao anterior.

Já nos cursos EAD, ocorreu movimento inverso. Em 2018, as matrículas nesses cursos correspondiam a 149% ao volume existente em 2015. Nos anos subsequentes, as taxas anuais de expansão foram da ordem de 22%, de 2019 em relação a 2018, de 28%, de 2020 em relação a 2019, e de 20%, de 2021 a 2020.

Essa evolução se reflete em vários dados. A partir de 2019, o número de cursos de graduação presenciais, bem como o de ingressantes se reduzem, ainda que a oferta de vagas tenha se elevado. Já na modalidade em EAD, todos os indicadores apresentaram expressivo crescimento, como pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2  
Número de Cursos de Graduação, Vagas Ofertadas e Ingressantes em IES Particulares – 2010, 2015 e 2018-2021

ANO	CURSOS PRESENCIAIS			CURSOS EAD		
	NÚMERO DE CURSOS	VAGAS OFERTADAS	INGRESSOS	NÚMERO DE CURSOS	VAGAS OFERTADAS	INGRESSOS
2010	19.756	2.674.855	1.181.650	506	1.588.728	340.154
2015	21.681	3.223.732	1.493.004	1.051	2.523.313	664.236
2018	24.754	3.471.838	1.316.996	2.682	5.548.962	1.310.971
2019	25.703	3.411.906	1.280.008	4.010	7.734.433	1.559.725
2020	25.570	3.456.582	1.068.964	5.577	10.202.667	1.960.679
2021	25.184	5.227.868	1.017.804	7.058	16.736.850	2.434.952

Fonte: MEC/INEP – Censos da Educação Superior

## 1.2 SOBREFERTA DE VAGAS

Há, porém, sobreoferta de vagas nas duas modalidades em relação à demanda, expressa em número de candidatos e de ingressantes. Delineia-se cenário contrastante: expressiva expansão da oferta de vagas, aliada, a partir de 2019, a demanda efetiva relativamente estável por educação a distância e decrescente para ensino presencial, acompanhada de alguma retração na sua efetividade, isto é, matrículas de fato realizadas na modalidade presencial. Já na EAD, houve ampliação. Esses dados estão apresentados na Tabela 3.

Tabela 3  
Número de Vagas Ofertadas, Candidatos e Ingressos em Cursos de Graduação em IES Particulares – 2018-2021

ANO	CURSOS PRESENCIAIS			CURSOS EAD		
	VAGAS	CANDIDATOS	INGRESSOS	VAGAS	CANDIDATOS	INGRESSOS
2018	3.471.838	6.173.822	1.316.996	5.548.962	3.097.791	1.310.971
2019	3.411.906	5.846.789	1.280.008	7.734.433	6.768.563	1.559.725
2020	3.456.582	5.323.811	1.068.964	10.202.667	7.477.836	2.169.505
2021	5.227.868	4.341.654	1.017.804	16.622.573	6.295.737	2.434.952

Fonte: MEC/INEP – Censos da Educação Superior

Há descompasso entre vagas ofertadas e demanda de candidatos; entre número de candidatos e número de ingressantes; e, conseqüentemente, entre número de vagas e número de ingressantes. Esse descompasso se acentua em 2021, ano em que a demanda por vagas no ensino presencial foi inferior à oferta de vagas e o número de ingressantes, tanto no ensino presencial quanto em EaD, correspondeu à menor proporção de ocupação de vagas, no quadriênio considerado. Esses dados se encontram na Tabela 4.

Tabela 4

Relações entre Número de Candidatos, Número de Vagas Ofertadas e Número de Ingressos em Cursos de Graduação em IES Particulares – 2010, 2015 e 2018-2021

ANO	CURSOS PRESENCIAIS			CURSOS EAD		
	CANDIDATOS/ VAGAS	INGRESSOS/ CANDIDATOS	INGRESSOS/ VAGAS	CANDIDATOS/ VAGAS	INGRESSOS/ CANDIDATOS	INGRESSOS/ VAGAS
2018	1,78	0,21	0,38	0,56	0,42	0,24
2019	1,71	0,22	0,38	0,88	0,23	0,20
2020	1,54	0,20	0,31	0,73	0,29	0,21
2021	0,83	0,23	0,19	0,38	0,39	0,15

Fonte: MEC/INEP – Censos da Educação Superior

### 1.3. CONCENTRAÇÃO INSTITUCIONAL DA OFERTA

O quadro se torna mais complexo quando se considera o movimento de concentração de parcela significativa da oferta, controlada por número relativamente modesto de grupos econômicos, que se acentua mediante a fusão com outros grupos controladores, aliada a uma elevada expansão da oferta de cursos na modalidade à distância, integralmente digital, semipresencial ou híbrida. Em boa medida, esses grupos têm maior poder para influenciar as práticas de preços no setor.

Levantamento feito junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) evidenciou a notificação de 88 casos de concentração, entre 2011 e 2020, acentuando-se a sua ocorrência a partir de 2007, com aumento das decisões da autarquia a partir de 2011. Entre 2016 e 2018 houve retração no número de notificações, que voltou a crescer no biênio subsequente.<sup>1</sup> Nova consulta aos registros do CADE indicou a existência de 8 novos casos em 2021 e 2 em 2022, um dos quais ainda em exame.<sup>2</sup>

1

FURTADO, R. A. Atos de concentração no setor de educação superior no Brasil: as decisões do Cade sob o paradigma do bem-estar do consumidor e a teoria do interesse público. Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 8, nº 2, p. 38-94, outubro 2022.

2

Levantamentos periódicos da KPMG Auditores Independentes Ltda. revelam que, de 2008 a 2021, ocorreram 397 fusões e aquisições no setor da educação. Esse número, porém, não se refere apenas à educação superior. (cf. [https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/br/pdf/2022/3/KPMG\\_Fus%C3%B5es\\_e\\_Aquisi%C3%A7%C3%B5es-2021.pdf](https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/br/pdf/2022/3/KPMG_Fus%C3%B5es_e_Aquisi%C3%A7%C3%B5es-2021.pdf))

## 1.4. DESREGIONALIZAÇÃO DA OFERTA

A extraordinária expansão da oferta da educação superior em cursos EAD por parte das IES particulares apresenta dados expressivos. Acompanhando o aumento no número de cursos nessa modalidade, verificou-se acentuado crescimento no número de polos: se, em 2010, contavam-se 4.175, tendo se reduzido para 3.636 em 2015, em 2018 já chegavam a 13.320 e, em 2021, a 28.725.<sup>3</sup>

Essa ampliação, em 2021, correspondeu à oferta de mais de 402 mil portas de entrada em cursos de graduação EAD, distribuídas em 2.827 Municípios. A configuração dessa imensidão de possibilidades de ingresso, porém, apresenta características que importa ressaltar. Em primeiro lugar, a concentração dessa oferta em um número reduzido de instituições de educação superior: 64% em 12 instituições; e em número ainda mais reduzido de mantenedoras ou grupos controladores: 61% em 7.

Verifica-se importante modificação na distribuição geográfica da educação superior oferecida pelas instituições particulares. Se anteriormente fortemente ancorada na oferta de cursos presenciais, em instituições regionalmente sediadas, essa oferta, agora predominantemente em EaD, passou a ser realizada por uma multiplicidade de instituições que, embora sediadas em determinada localidade, alcançam várias outras, nas diversas regiões do País. A Tabela 5 apresenta dados que fundamentam essa argumentação.

---

3

Os dados sobre número de polos foram extraídos da publicação “Mapa do Ensino Superior no Brasil – 12ª edição”, do Instituto Semesp. Ai já se informa o número de polos em 2022: 29.031. Esses dados são diferentes dos obtidos pelas Sinopses da Educação Superior publicadas pelo Inep/MEC. Nessas últimas, os números são: 3.634, para 2015; e 10.310, para 2018.

Tabela 5  
Número de Municípios com sedes de IES particulares, com cursos presenciais e cursos EAD por elas oferecidos - 2021

UF	MUNICÍPIOS COM SEDES DE IES PARTICULARES	MUNICÍPIOS COM CURSOS PRESENCIAIS	MUNICÍPIOS COM CURSOS EAD	UF	MUNICÍPIOS COM SEDES DE IES PARTICULARES	MUNICÍPIOS COM CURSOS PRESENCIAIS	MUNICÍPIOS COM CURSOS EAD
RO	10	10	32	SE	6	8	34
AC	2	2	19	BA	43	43	258
AM	2	2	45	MG	102	105	406
RR	1	1	14	ES	18	18	70
PA	22	22	106	RJ	26	33	87
AP	2	2	8	SP	145	156	349
TO	8	8	40	PR	59	60	257
MA	21	21	106	SC	33	52	135
PI	13	13	46	RS	38	65	198
CE	24	25	126	MS	12	12	62
RN	8	8	47	MT	24	24	90
PB	8	8	64	GO	36	36	99
PE	25	26	90	DF	1	1	1
AL	5	5	50	<b>TOTAL</b>	<b>694</b>	<b>766</b>	<b>2.839</b>

Fonte: MEC/INEP – Censos da Educação Superior

Observa-se que existe uma correlação quase perfeita entre o número de municípios com sedes de instituições particulares e o de municípios com oferta de cursos presenciais, com exceção dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, nos quais é mais frequente a existência de instituições multicampi. Durante longo tempo esse foi o perfil predominante da oferta da educação superior privada no País, com fortes raízes regionais ou locais.

A acentuada evolução da educação superior pela modalidade EAD mudou radicalmente esse perfil. Diversas instituições promoveram e seguem promovendo expansão tentacular, passando a atuar em regiões, estados e municípios distribuídos nacionalmente e distantes de suas sedes.

O resultado é que, em muitos municípios, coexistem múltiplas instituições disputando os candidatos ao ingresso na educação superior. Isso estabeleceu uma nova geografia da oferta, cujos impactos e alcances ainda não estão suficientemente dimensionados

Uma das características históricas da configuração de rede particular de educação superior no Brasil sempre foi sua capilaridade, ofertando ensino presencial a um número significativo de estudantes em localidades por vezes muito distantes dos grandes centros. Se a expansão de EAD tem aspectos positivos, por outro lado, não pode resultar em indesejado processo de simples substituição do atendimento presencial realizado pelas pequenas e médias instituições pela oferta de ensino à distância promovido por instituições que não possuem o mesmo enraizamento sociocultural com as comunidades atendidas.

## **1.5. COMPETIÇÃO E DEPRECIAÇÃO DE PREÇOS**

O volume de ofertas e sua dispersão geográfica coexistem com outra importante característica. Proporção significativa (18,5%) dessas portas de entrada, cadastradas em 2021, no Censo da Educação Superior, não registraram matrículas; 27,9% atendiam a apenas uma matrícula; e 66% atendiam entre um e 10 estudantes.

Esses dados são sugestivos, de um lado, da existência de elevada competição por estudantes e da configuração de um contexto com extraordinário impacto na economia das instituições, especialmente por meio de preços, na qualidade da oferta da educação superior no País e nas políticas de avaliação e regulação desse nível de ensino.

Observou-se, nos últimos anos, uma competição por matrículas marcadamente fundamentada em preço e não em valor, este último entendido como o conjunto dos diferenciais dos cursos oferecidos (projetos pedagógicos, ambiente, tecnologias de ensino, perfil do corpo docente, empregabilidade de egressos, etc.). Ocorreu, nesses anos, depreciação significativa nos preços, o que pode ter comprometido a sustentabilidade de número importante de instituições, em especial as de pequeno e médio porte. Por outro lado, é plausível admitir que, mesmo para as grandes instituições ou grupos controladores, os eventos recentes, relacionados à pandemia da Covid-19, a crises econômicas e a redução em aportes de programas de financiamento público para estudantes no setor particular, também tenham promovido comprometimento de suas receitas. A evolução dos preços médios de mensalidades nos cursos de graduação, nos últimos anos, evidencia essa depreciação. Esses dados se encontram na Tabela 6.

Tabela 6  
Valores de Mensalidades em Cursos de Graduação Presenciais e EaD em Instituições Particulares – Valores Médios, Mínimos e Máximos – 2019-2023

ANO	PRESENCIAL (R\$)			EAD (R\$)		
	MÉDIA NACIONAL	ÁREA COM MENOR MÉDIA	ÁREA COM MAIOR MÉDIA	MÉDIA NACIONAL	ÁREA COM MENOR MÉDIA	ÁREA COM MAIOR MÉDIA
2019	1.231	728	8.010	444	273	489
2020	1.558	569	8.722	876	...	...
2021	1.115	476	7.987	309	259	580
2022	1.112	415	8.539	305	254	657
2023	1.155	539	9.221	389	327	747

Fonte: Instituto Semesp

Essa tendência depreciativa é apontada por outras fontes, como o levantamento realizado pela Hoper Educacional, que apresenta série histórica desde o ano de 2012 para valores medianos das mensalidades. Esses dados encontram-se na Tabela 7.<sup>4</sup>

Tabela 7

Valores de Mensalidades em Cursos de Graduação Presenciais e EaD em Instituições Particulares – Valores Médios, Mínimos e Máximos – 2019-2023

<b>ANO</b>	<b>PRESENCIAL (R\$)</b>	<b>EAD (R\$)</b>
2012	909,1	446
2013	935,9	433,3
2014	972,7	429,9
2015	1.056,2	420,6
2016	1.029,1	395,1
2017	998,4	357,6
2018	991,1	337,2
2019	959,8	311,9
2020	846,7	287,5
2021	834,7	286,1
2022	746,4	252,3

Fonte: Hoper Educacional – Pesquisa de Preços sobre Mensalidades 2022. Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=JXueFPb\\_mIY](https://www.youtube.com/watch?v=JXueFPb_mIY)

4

Dependendo da fonte, observam-se variações nos valores apresentados. A explicação mais plausível parece se encontrar nas diferenças das metodologias empregadas para os levantamentos.

Há indicações de que, especialmente a partir de 2023, essas tendências estejam apresentando alteração, com aumento da demanda seletiva por parte dos candidatos, buscando cursos com maiores diferenciais de qualidade e cujos preços sejam compatíveis com sua capacidade de pagamento. Esse movimento parece estar aliado à recuperação da sustentabilidade de muitas instituições, o que pode conduzir a um contexto de reequilíbrio na operação da rede privada de educação superior.

De todo modo, esse quadro sugere reflexão sobre a possibilidade de um sistema orientador de autorregulação de preços no setor. Não se trataria de tabelamento ou regulação estatal, que já existiu no passado e foi substituída pela sistemática instituída pela Lei nº 9.870, de 1999. Tratar-se-ia de buscar elementos que estabeleçam alguns critérios para levantamento de custos (entre os quais preponderam os relativos a despesas com pessoal docente) e, a partir destes, a estimativa de preços mínimos orientadores para os diversos cursos, de modo regionalizado ou em cada estado. Esses poderiam ser indicativos não apenas para as próprias instituições de educação superior como para os estudantes, na medida em que preço e valor, isto é, a qualidade do ensino oferecido, devem ser indissociáveis no processo de escolha da instituição e do curso pelo futuro discente. Nesse caso, porém, é necessário ponderar que esse quadro orientador não deve resultar em prejuízo para a economia do demandante da educação superior que, em princípio, pode se beneficiar de preços mais reduzidos, desde que garantida a qualidade dos serviços oferecidos.

A prática de autorregulação orientadora nos processos de formação de preços, mas não na sua definição, não é estranha à realidade brasileira, estando presente em vários segmentos do setor produtivo e de prestação de serviços no País, como o mercado editorial, de mídia e propaganda, assim como na prestação de serviços em várias profissões liberais.

Encaminhamentos nessa direção certamente deverão de requerer que o setor desenvolva indicadores próprios para insumos que assegurem padrões de qualidade mínima de oferta, cujos custos, por sua vez, poderão nortear a estimativa de preços mínimos para encargos educacionais.





## 2. Regulação e Avaliação

O setor privado é responsável por mais de 75% das matrículas na educação superior no País. É a grande via de formação massiva de pessoal qualificado para a sociedade brasileira e seu desenvolvimento econômico e social. A responsabilidade social do setor, portanto, é imensa, tanto no que se refere à resposta de qualidade acadêmica para aqueles que buscam seus cursos, como na formação de profissionais dotados das indispensáveis competências e habilidades para a prestação de serviços à sociedade.

Essa realidade impõe reflexão sobre os eventuais impactos da competição por estudantes, via preços depreciados, e da extraordinária expansão de vagas, especialmente na modalidade EAD, sobre a qualidade dos cursos oferecidos.

A legislação brasileira, especialmente o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, flexibilizou as normas relativas à oferta da educação superior a distância. Além de permitir o credenciamento de instituições voltadas para oferta de cursos apenas nessa modalidade EAD, sobre a qualidade dos cursos oferecidos.

A legislação brasileira, especialmente o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, flexibilizou as normas relativas à oferta da educação superior a distância. Além de permitir o credenciamento de instituições voltadas para oferta de cursos apenas nessa modalidade, sem necessidade de que mantenham cursos presenciais, autorizou as instituições credenciadas para EAD a abrirem polos, sendo apenas obrigadas a comunicar a sua abertura ao MEC, assim como o seu fechamento. Essa mudança nas normas explica, em boa medida, a expressiva evolução do número de polos em anos recentes, como demonstram os dados da Tabela 8.

Tabela 8  
Número de Polos para Oferta de Cursos de Graduação EaD em Instituições Particulares

<b>ANO</b>	<b>NÚMERO DE POLOS</b>
2010	4.175
2015	3.634
2018	13.120
2019	20.514
2020	24.996
2021	28.725
2022	29.031

Fonte: Para os anos 2010 e 2015: MEC/INEP – Censo da Educação Superior; para os anos 2018 a 2022: Instituto Semesp, a partir de dados do e-MEC

Esses dados sugerem diversas indagações. Todos esses polos se encontram em regular funcionamento? Todos contam com a necessária infraestrutura para atendimento aos estudantes? Há polos nominalmente abertos, mas sem estudantes, caracterizando apenas potencial reserva futura de mercado? Como impacta a existência de polos vinculados a instituições sediadas a grandes distâncias no funcionamento de instituições tradicionalmente sediadas nas localidades em que eles estão instalados?

Muitas dessas perguntas poderiam ser adequadamente respondidas caso o sistema de avaliação e de regulação da educação superior, a cargo do MEC, realizasse a efetiva supervisão e o monitoramento dessa oferta de cursos. Mas não se trata apenas do sistema governamental. Há importante vertente a explorar, no sentido de que o próprio setor privado, em movimento autorregulatório, discuta e elabore elenco propositivo de padrões mínimos de qualidade que devam caracterizar a oferta dos cursos presenciais e à distância. Esta medida poderia ser constituir oportuno contraponto aos riscos impostos à qualidade dos serviços oferecidos, em decorrência da competição fundada em preços.

Essa linha de raciocínio impõe uma breve discussão sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e sobre os procedimentos de supervisão e regulação adotados pelo MEC.

## **2.1. APERFEIÇOAMENTO DA AVALIAÇÃO**

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Ele contempla três grandes eixos avaliativos: o das instituições; o dos cursos; e o do desempenho dos estudantes, por meio do Exame Nacional de Estudantes (Enade). No ano em que foi instituído, existiam, no País, 1.789 instituições privadas de educação superior, 12.382 cursos de graduação presenciais e 31 cursos em EaD, alcançando 70 localidades. Estes últimos eram oferecidos por apenas 22 instituições particulares. Esses números, embora já expressivos, eram bem mais reduzidos em relação aos hoje observados e já apresentados.

A Lei em questão prevê, para as instituições, a autoavaliação e a avaliação externa; para o nível de cursos, a avaliação externa; para os estudantes, o Enade. Já no ano em que a Lei entrou em vigência, a questão da cobertura universal da avaliação externa para as instituições e para os cursos se colocava como um importante desafio, dado especialmente o grande número desses últimos. Essa questão apresentava ainda outra dimensão de expressiva complexidade: os processos de regulação e supervisão, dentro dos quais se situam os de credenciamento e de renovação de credenciamento das instituições, bem como os de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

A progressiva expansão no número de instituições e de cursos levou a que o MEC, poucos anos depois, em 2007 (Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 dezembro de 2007) e 2008 (Portaria Normativa MEC nº 4, de 5 de agosto de 2008) alterasse os procedimentos regulatórios, passando a adotar os conceitos preliminares de curso e o índice geral de cursos das instituições como parâmetros balizadores. No caso dos cursos com conceito preliminar de curso (CPC) igual ou superior a 3, dispensa-se a avaliação externa e, se não houver outro impedimento de natureza legal ou administrativa, o reconhecimento é renovado. O CPC, por sua vez, é composto de dimensões que são avaliadas a cada ciclo trienal de aplicação do Enade: o próprio desempenho dos estudantes (conceito Enade - desempenho dos estudantes na prova do Enade e o indicador de diferença entre os desempenhos observado e esperado – IDD); o perfil do corpo docente (dados do Censo da Educação Superior sobre o percentual de mestres, doutores e regime de trabalho), e a percepção dos estudantes sobre seu processo formativo (informações prestadas no questionário do estudante do Enade, especialmente sobre infraestrutura e os recursos didático-pedagógicos).

Em 2022, a Lei do Sinaes foi alterada pela Lei nº 14.375, de 2022, para admitir que a avaliação externa das instituições e cursos de graduação seja realizada de forma presencial ou virtual, à exceção dos cursos de medicina, odontologia, psicologia e enfermagem. Inseriu-se na legislação a regulamentação de prática que foi adotada durante o período de pandemia Covid-19.

Essas alterações são evidências de que o MEC tem imensas dificuldades em lograr realizar o acompanhamento in loco da vastidão hoje existente na educação superior mantida pela iniciativa privada. De fato, números divulgados pela ABMES em junho de 2022, davam conta que, em maio de 2022, o INEP realizou mais de mil avaliações in loco em um único mês. Entre janeiro e início de junho desse ano, o Inep finalizou 2.632 avaliações. Até o final de 2022, estimava-se a realização de 4.595 visitas in loco, virtuais e presenciais.<sup>5</sup>

O gerenciamento desse imenso volume de atividades de avaliação não é trivial e não conduz necessariamente a resultados consistentes. De um lado, os procedimentos de avaliação merecem revisão, tanto no que se refere à sua adequação para efetiva avaliação da qualidade pedagógica e técnica dos cursos presenciais, como a elaboração de procedimentos que contemplem as características dos cursos ofertados na modalidade EaD, especialmente por meio de polos.

Isto, porém, não deve ser impedimento para que o Ministério exerça com mais efetividade a supervisão do sistema.

---

5

Ver <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/4724/sancionada-lei-que-permite-avaliacao-externa-virtual>.

De um lado, é possível construir uma estratégia em que os processos de avaliação, além do Enade, enfatizem a dimensão das instituições, com visitas periódicas, por exemplo, por comissões inter ou multidisciplinares de pares, com competência para avaliar não só o perfil da instituição como também o dos cursos por ela oferecidos, não sendo necessária, nesse momento, uma comissão específica para cada curso. Essa comissão mais ampla poderá ter condições de identificar, em sua visita in loco, a eventual necessidade de avaliação específica em um ou outro curso. Havendo 2.261 instituições em 2021, não seria de todo impossível um ciclo de visitas que acompanhasse a periodicidade de duração dos atos de credenciamento e renovação de credenciamento, que pode chegar a 5 anos, no caso de faculdades e centros universitários, e a 10 anos, no caso de universidades, conforme a Portaria Normativa MEC nº 1, de 3 de janeiro de 2017. Alternativa similar já se encontra prevista para os casos de credenciamento de instituições de educação superior e autorização vinculada de cursos. A Portaria Normativa MEC nº 23, de 21 de dezembro de 2017, prevê para a avaliação in loco desses casos, a formação de comissão única de avaliadores, com perfil multidisciplinar.

Por outro lado, importa que o MEC desenvolva, especialmente no que se refere à oferta de cursos em EaD, a supervisão por amostragem nos polos. Também será relevante que o órgão regulador estabeleça regras mais específicas para a abertura de novos polos e a desativação daqueles que não ofereçam condições adequadas de atendimento aos estudantes.

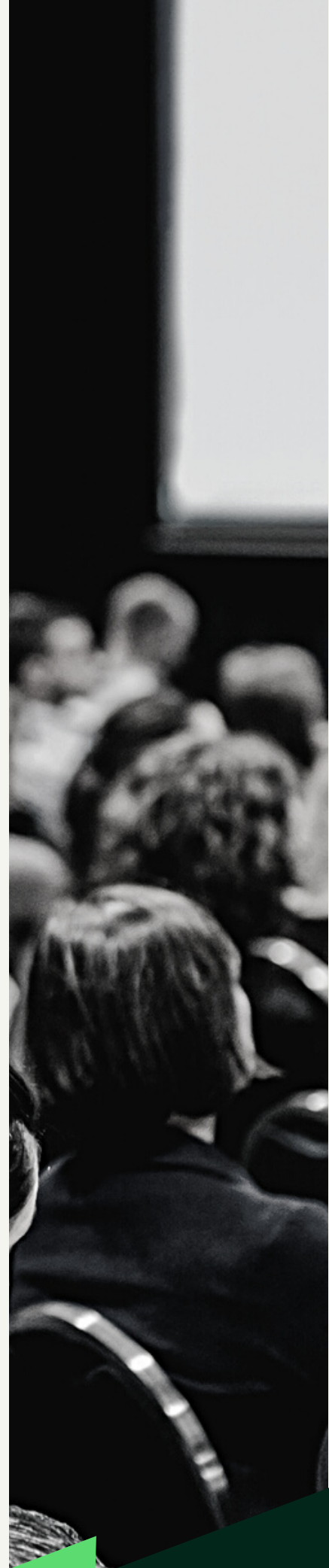
É preciso também considerar a necessidade de revisão da metodologia para cálculo dos conceitos atribuídos aos cursos, cuja composição e ponderadores devem ser objeto de análise.

## 2.2 APERFEIÇOAMENTO DA AVALIAÇÃO

A Lei nº 10.861, de 2004, no inciso III de seu art. 2º, determina que o Sinaes, ao promover a avaliação de instituições, cursos e de desempenho dos estudantes, deve assegurar o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos.

Esse princípio não parece estar sendo efetivamente contemplado nos processos oficiais de avaliação. Observa-se tendência de forte padronização nos indicadores, já mencionados, que geram a avaliação dos cursos e, de forma agregada, a das instituições.

Essa padronização nem mesmo considera a diversidade institucional formal reconhecida pela legislação educacional, que distingue universidades, centros universitários e faculdades isoladas, cujos perfis e vocações demandam indicadores apropriados.



A realidade, porém, é ainda mais diversa. Em recentes estudos, Schwartzman, Silva Filho e Coelho (2021)<sup>6</sup> e Schwartzman e Bueno (2023)<sup>7</sup> propõem interessante tipologia para descrever a efetiva multiplicidade de perfis institucionais existentes na educação superior brasileira. Os autores identificam nove diferentes perfis: instituições privadas de grande porte; instituições públicas de grande porte com pós-graduação alta; instituições públicas de pequeno porte com pós-graduação alta; instituições privadas diferenciadas (comunitárias, confessionais e filantrópicas); instituições públicas de ensino; universidades e centros universitários privados; faculdades isoladas privadas; instituições de educação vocacional; e instituições especializadas em pesquisa e pós-graduação. Ao discutir esses perfis, os autores demonstram a existência de diferenças em vários aspectos, como o perfil do corpo docente, a relação número de alunos/número de professores, o perfil dos estudantes, o número de matrículas em cursos diurnos e noturnos, em cursos presenciais e à distância, etc. O quadro assim configurado é evidência da urgente necessidade de reconfiguração da metodologia do sistema de avaliação da educação superior, de modo a contemplar a realidade das instituições em a servir como fonte de estímulo ao seu desenvolvimento e aperfeiçoamento.

---

6

SCHWARTZMAN, S., SILVA FILHO, R. L., COELHO, R. R. A. (2021). Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. *Estudos Avançados*, 35(101), 153–186. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35101.011>

7

SCHWARTZMAN, S., BUENO, A. C. A new typology of Higher Education Institutions in Brazil. Paper prepared for presentation at the 35th annual conference of the Consortium of Higher Education Researchers (CHER), Vienna, August 30 -September 1, 2023.

## **2.2. ELABORAÇÃO DE ELENCO DE PADRÕES MÍNIMOS DE QUALIDADE DA OFERTA**

Em geral, são eficientes os processos de autorregulação estabelecidos consensualmente entre os atores integrantes de determinado setor da sociedade. Parece possível que, no âmbito do setor privado de oferta da educação superior, se estabeleça debate que resulte em elenco de níveis mínimos de qualidade dessa oferta, em cursos presenciais e à distância. Esse elenco poderia ser entendido como o compromisso mínimo das instituições do setor, entre si, e do setor como um todo com a sociedade, em especial os candidatos e estudantes de seus cursos.

Esse elenco pode ser composto para várias dimensões, tais como: projetos pedagógicos atualizados, perfil do corpo docente e de tutores, requisitos básicos de infraestrutura (de acordo com as áreas de formação profissional), uso de tecnologias de informação e comunicação (em especial, o uso pedagógico), inovação curricular, estruturação dos polos (atendimento pedagógico, infraestrutura, condições para desenvolvimento de extensão), meios de escuta dos estudantes, atividades de extensão ou de responsabilidade social e gestão de estágios.

Parece oportuno buscar a elaboração de matriz composta de múltiplas vertentes voltadas para as diversas áreas de formação profissional e para as modalidades de oferta, presencial, à distância e híbrida. Essa elaboração matricial pode resultar de pesquisa realizada em amostra representativa de cursos nas diversas áreas.

Cabe ainda mencionar importante dimensão que relacione custo ou investimento com a qualidade do serviço prestado à sociedade, no caso, a valorização, no mercado de trabalho, da formação profissional oferecidas pelos cursos. Informação sobre a empregabilidade dos egressos dos cursos pode assumir especial relevância nessa direção.

O desafio é ultrapassar os limites atualmente enfrentados pelo sistema oficial de avaliação da educação superior conduzido pelo Ministério da Educação. Os critérios-síntese adotados, dos quais o mais emblemático é o CPC igual a 3 como reconhecimento de patamar mínimo satisfatório de qualidade de um curso de graduação, não são suficientemente esclarecedores para o que se espera de uma matriz básica de insumos e não refletem a heterogeneidade qualitativa existente entre os cursos aos quais esses conceitos são atribuídos.

### **2.3. EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE REGULAÇÃO**

A regulação da educação superior está fundamentada no sistema de avaliação oficial. Os resultados deste último são determinantes da decisão ministerial com relação a autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições, bem como das respectivas renovações.

Os processos adotados pelo MEC não dão conta do volume da demanda das instituições por atos regulatórios. De acordo com dados levantados pelo TCU, em agosto de 2022, tramitavam, na SERES/MEC, 14.482 processos de autorização, reconhecimento, credenciamento e respectivas renovações, tal como discriminados na Tabela 9.

Tabela 9

Número de Processos de Credenciamento de IES e sua Renovação, Autorização e de Reconhecimento de Cursos e sua Renovação em Tramitação na SERES/MEC – agosto de 2022

DEMANDA	NÚMERO DE PROCESSOS EM TRAMITAÇÃO	NÚMERO DE PROCESSOS PROTOCOLADOS ATÉ 2015	NÚMERO DE PROCESSOS NO INEP PARA AVALIAÇÃO IN LOCO
2010	998	275	427
2015	1.380	887	333
2018	5.329	981	1.984
2019	2.355	386	1.652
2020	4.420	1.718	1.575
2021	14.482	4.247	5.971

Fonte: Acórdão TCU AC-0658-13/23-P

O número de processos é evidência da sobrecarga no sistema regulatório, fortemente corroborada pelo fato de cerca do registro de 29,3% dos processos com origem até o ano de 2015. Chama também a atenção o volume de visitas na carteira do Inep.

Há uma relevante questão de timing que necessita ser equacionada, ao lado de processos formais mais simplificados, sem abrir mão da avaliação da qualidade e da supervisão periódica.

Essas questões estão refletidas recente Acórdão AC-0658-13/23-P proferido pelo Tribunal de Contas da União, em abril do corrente ano, resultante de auditoria tendo como objeto “os processos de regulação, avaliação e supervisão dos cursos superiores de graduação ofertados por instituições públicas/privadas, bem como, em um contexto mais amplo, os aspectos da política pública de educação superior, na modalidade a distância.” A fiscalização derivou de solicitação da Câmara dos Deputados, formulada pela Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) nº 177, de 2018.

Segundo o TCU, “o ensino à distância no Brasil não está amparado em um modelo lógico de política pública específica para essa modalidade de educação, formalizada com objetivos e meios para enfrentar os desafios da educação não presencial”. Acrescenta o TCU que “a falta da política pública de educação impede que o padrão de qualidade dos cursos seja assegurado, impactando, em última instância, na qualificação do mercado de trabalho e no setor produtivo de um modo geral”.

Desse modo, o TCU determinou que o MEC apresente plano de ação destinado à elaboração de uma política nacional para a educação superior; reformule o modelo regulatório de modo a dar conta da dimensão das demandas da atual configuração do sistema de educação superior, em especial na sua vertente à distância, tornando mais adequados os prazos para conclusão de processos; e aprimore os processos e metodologias de avaliação de instituições e cursos, com atenção para avaliação dos polos.



## 3. Propostas de atuação

01

Apresentar propostas para a elaboração de política nacional da educação superior, destacando a relevância da oferta garantida pelo setor privado e seu papel fundamental na formação de pessoal qualificado para o desenvolvimento.

02

Defender propostas a serem inseridas no futuro Plano Nacional de Educação, contemplando a formulação de política de expansão da educação superior no País, com qualidade, buscando inclusive o equilíbrio da oferta de ensino presencial com a de educação a distância, de modo a promover a complementaridade e não a competição entre elas.

03

Desenvolver sistema orientador de autorregulação de preços, buscando elementos que estabeleçam alguns critérios para levantamento de custos (entre os quais preponderam os relativos a despesas com pessoal docente) e, a partir destes, a estimativa de preços mínimos orientadores para os diversos cursos, de modo regionalizado ou em cada estado.

04

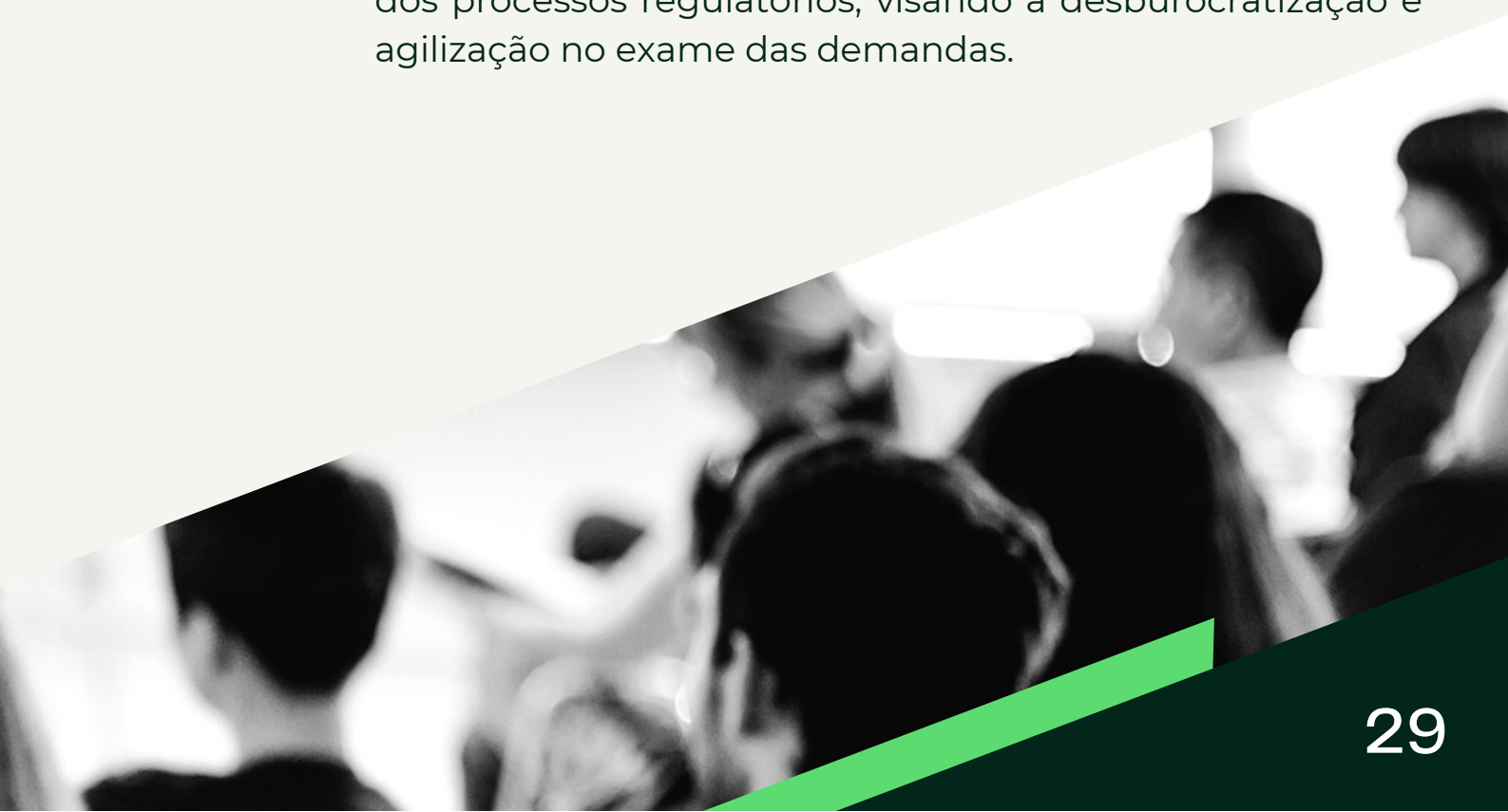
Elaborar elenco de padrões mínimos de qualidade de oferta em cursos presenciais e à distância, contemplando as suas diversas dimensões, de modo a promover movimento autorregulatório no setor e evidenciar para a sociedade o compromisso do setor com a qualidade.

05

Apresentar propostas para o aperfeiçoamento do sistema de avaliação, com o objetivo de assegurar a qualidade da educação superior, que deve ser a marca da oferta pelo setor privado. Especial atenção deve ser dada ao desenvolvimento de indicadores que contemplem a diversidade identitária das instituições de educação superior e aos processos e metodologias de avaliação para a oferta em EAD, inclusive na avaliação in loco, por amostragem, dos polos.

06

Apresentar propostas para o aperfeiçoamento das normas reguladoras da oferta da educação superior, de modo a promover seu desenvolvimento sustentável nas diversas regiões do País, com equilíbrio entre instituições localmente enraizadas e a presença de instituições com abrangência nacional, bem como o aumento da eficiência dos processos regulatórios, visando a desburocratização e agilização no exame das demandas.





Celso Niskier

**Diretor presidente da ABMES**

**Comissão técnica responsável pela  
elaboração da Nota Técnica:**

Ricardo Chaves de Rezende Martins  
Valdemar Ottani



**ABMES®**