



Ofício nº 123/2025

São Paulo, 14 de julho de 2025.

**Exmo. Sr.  
Moses Rodrigues  
Deputado Federal.**

**Assunto:** Encaminhamento de posicionamento do Semesp sobre a proposta do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Com os nossos melhores cumprimentos, temos a honra de encaminhar a Vossa Excelência o documento que detalha o posicionamento do Semesp sobre a proposta do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

O presente documento é fruto de um trabalho aprofundado, organizado em cinco eixos temáticos, com o objetivo de oferecer uma releitura crítica e construtiva do PNE. Para tanto, foram mobilizados dados atualizados, análises técnicas e estudos conduzidos por um Grupo de Trabalho multidisciplinar, composto por renomados pesquisadores e especialistas em educação superior, reunidos especificamente com este fim.

A estrutura em eixos busca sintetizar as principais preocupações identificadas em nossas análises, articulando reflexões críticas sobre o texto atual do PNE, destacando metas e estratégias prioritárias, e utilizando indicadores disponíveis para sustentar o posicionamento apresentado.

Com as propostas e contribuições ora apresentadas, o Semesp reafirma seu compromisso com uma política educacional superior mais inclusiva, diversa e eficiente, pautada pela qualidade e intrinsecamente conectada às necessidades do sistema de educação superior e às transformações e exigências da sociedade brasileira.

**Ressaltamos que a elaboração deste material contou com a valiosa contribuição dos seguintes pesquisadores e especialistas**

- **Profa. Dra. Lúcia Maria Teixeira** – Presidente do Semesp
- **Prof. Rodrigo Capelato** – Diretor Executivo do Semesp
- **Prof. Fábio Reis** – Diretor de Inovação e Redes de Cooperação do Semesp
- **Dra. Raquel Carmona** – Diretora Jurídica do Semesp
- **Dr. João Bachur** – Horta e Bachur Advogados
- **Prof. Joaquim Soares Neto** – UNB
- **Profa. Luciana Maia Campos Machado** – Fipecafi
- **Profa. Maria Lígia Barbosa** – UFRJ
- **Prof. Sérgio Fiúza** – Cesupa
- **Dra. Simone Horta** – Horta e Bachur Advogados



- **Prof. Úrsula Melo** – Insper
- **Carlos Battesti** – Convergência Comunicação Estratégica

Colocamo-nos à inteira disposição de Vossa Excelência para quaisquer esclarecimentos e debates adicionais que se façam necessários.

Atenciosamente,

Profa. Dra. Lúcia Maria Teixeira  
Presidente



## Posicionamento do Semesp sobre o PNE

O presente documento tem como objetivo apresentar o posicionamento do Semesp sobre a proposta do novo Plano Nacional de Educação (PNE). Organizado em **cinco eixos temáticos**, com seus respectivos focos e propostas de aprofundamento, o texto propõe uma releitura crítica do PNE, com base em dados atualizados, análises técnicas e estudos conduzidos por um Grupo de Trabalho formado por renomados pesquisadores e especialistas em educação superior, reunidos pela entidade com esse objetivo.

A organização em cinco eixos busca sintetizar as principais preocupações identificadas nas análises técnicas conduzidas pelo Grupo de Trabalho. Cada eixo articula reflexões críticas sobre texto atual do PNE, destacando metas e estratégias prioritárias, ao mesmo tempo em que mobiliza indicadores já disponíveis para sustentar o posicionamento apresentado.

Com as propostas aqui apresentadas, o Semesp busca oferecer uma contribuição qualificada, alinhada ao seu compromisso com uma política educacional superior mais inclusiva, diversa e eficiente, que seja pautada em qualidade e conectada com as necessidades do sistema de educação superior e as transformações e exigências da sociedade brasileira.

### Eixo Temático 1:

#### Diversidade Institucional e Valorização da Função de Ensino

**Proposta:** Valorização da pluralidade institucional, reconhecendo a importância das instituições de diferentes perfis com foco em ensino, inovação pedagógica e formatos flexíveis - paralelamente às instituições mais dedicadas à pesquisa acadêmica - como critério para formulação de políticas públicas efetivas e inclusivas.

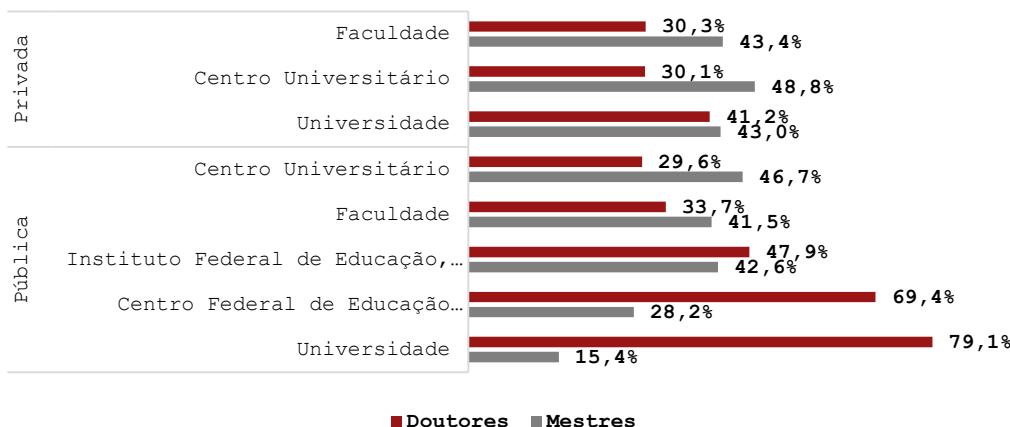
#### Pluralidade das IES e formação docente

O Semesp defende que o novo Plano Nacional de Educação reconheça a diversidade dos modelos institucionais de ensino superior no Brasil e valorize a função de ensino como critério para formulação de políticas públicas mais inclusivas e eficazes. A proposta busca romper com a visão tradicional centrada nas universidades de pesquisa, que acaba por negligenciar instituições voltadas à formação profissional, à inovação pedagógica e à oferta flexível – como a EAD e os cursos noturnos –, que atendem diretamente às demandas sociais e do mundo do trabalho.

Dados do Censo da Educação Superior (2023) evidenciam essa diversidade: enquanto 79,1% dos docentes nas universidades públicas têm doutorado, faculdades e centros universitários, públicos e privados, apresentam predominância de mestres (acima de 40%), refletindo seu foco em docência e inserção regional. Instituições como os Institutos Federais também mostram composição equilibrada, com 42,6% de mestres e 47,9% de doutores, reforçando sua relevância na formação técnica e tecnológica.



### Docentes em Exercício no Brasil (2023)



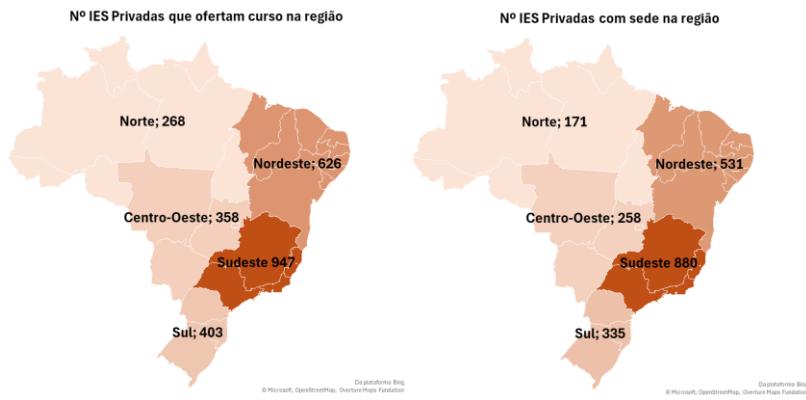
Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP (2023).

As universidades concentram 53% das matrículas, mas centros universitários e faculdades já somam mais de 44% do total. No setor privado, essas instituições têm papel importante na ampliação do acesso e na interiorização do ensino superior, especialmente em regiões com baixa cobertura pública. Sua presença em centenas de municípios evidencia um padrão de expansão com foco no ensino, na formação para o trabalho e na democratização da oferta.



Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP (2023)

Ainda que muitas IES privadas estejam sediadas em regiões mais populosas, elas atuam em praticamente todo o território nacional, conforme mostra a ilustração a seguir. O número de instituições ofertantes de cursos é, em muitos casos, superior ao número de sedes, revelando uma atuação descentralizada com presença significativa nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.



Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP (2023)

Entre 1980 e 2023, o número de matrículas em instituições privadas cresceu 793%, frente a 320% na rede pública. Em 2023, o setor privado respondeu por 79,3% das matrículas totais. Essa expansão estruturante mostra que o protagonismo das IES com foco em ensino não é exceção, mas parte fundamental do sistema.

Ao desconsiderar essas instituições e a possibilidade de inovação e integração com o mercado profissional, o PNE deixa de cobrir parte substancial do sistema educacional brasileiro. Valorizar a pluralidade institucional e a função de ensino é condição indispensável para um ensino superior mais equitativo, dinâmico e aderente às transformações do país.

## Eixo Temático 2:

### Expansão com Qualidade: Acesso, Permanência e Conclusão

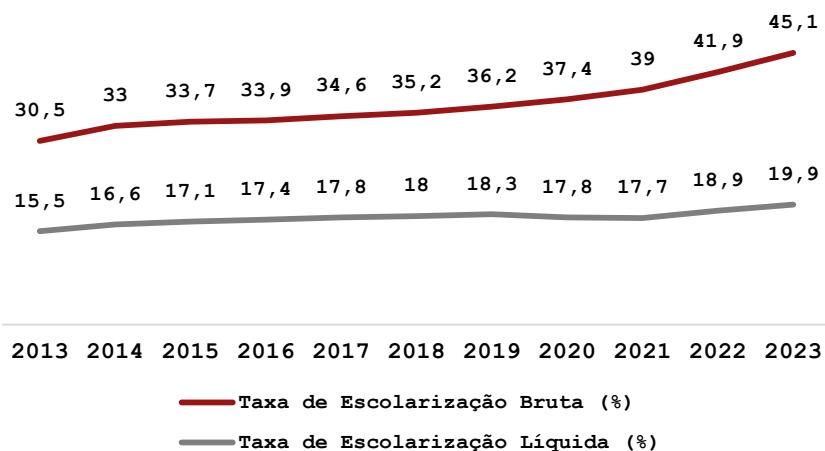
**Proposta:** Considerar os dados atuais de acesso, evasão e titulação para o atingimento das metas propostas de ampliação da taxa de acesso à educação superior (40% da população de 18 a 24 anos, e 40% de 25 a 34 anos com diploma), dando mais foco em políticas efetivas de permanência e no melhor aproveitamento das vagas já disponíveis, em um cenário atual de elevada evasão, ociosidade de vagas e desinteresse crescente entre os jovens.

### Escolarização e expansão

Apesar do aumento da oferta de vagas nos últimos anos, o acesso ao ensino superior no Brasil segue lento e desigual, especialmente para jovens entre 18 e 24 anos. Em 2023, a taxa de escolarização bruta foi de 45,1%, enquanto a taxa líquida chegou a apenas 19,9% – menos de um em cada cinco jovens na idade adequada estava regularmente matriculado. As metas do novo PNE, que preveem 40% de acesso e de diplomação nessa faixa etária, seguem distantes da realidade.



### Taxa de Escolarização no Ensino Superior

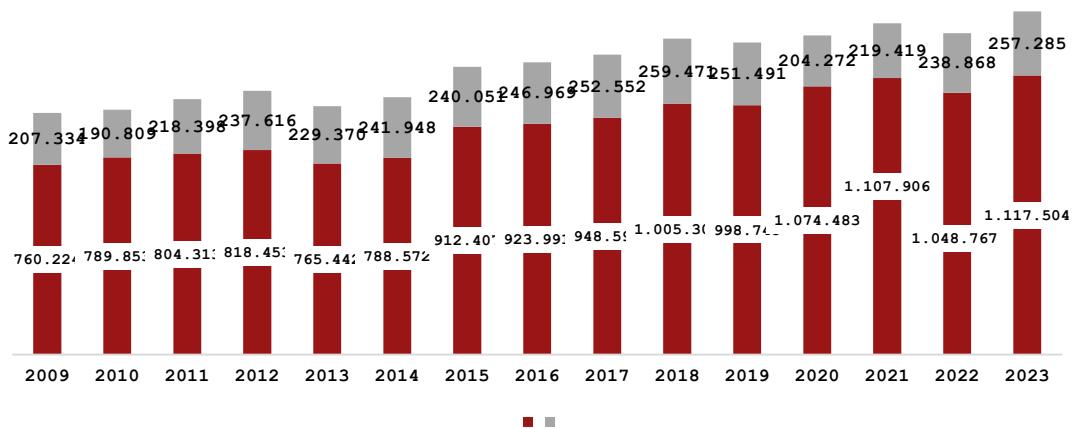


Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP e IBGE.

Mesmo com crescimento da taxa bruta, o avanço da taxa líquida foi limitado nos últimos dez anos. Isso mostra que, além do acesso, é preciso garantir permanência e conclusão, especialmente para estudantes de primeira geração, em situação de vulnerabilidade ou residentes em regiões afastadas.

Embora o número de concluintes tenha quase dobrado de 2009 a 2023 (de 967 mil para mais de 1,37 milhão), isso ainda tem impacto modesto na escolaridade da população. Apenas 16,8% das pessoas com 18 anos ou mais concluíram o ensino superior.

### Evolução do Número de Concluintes: Ensino Superior



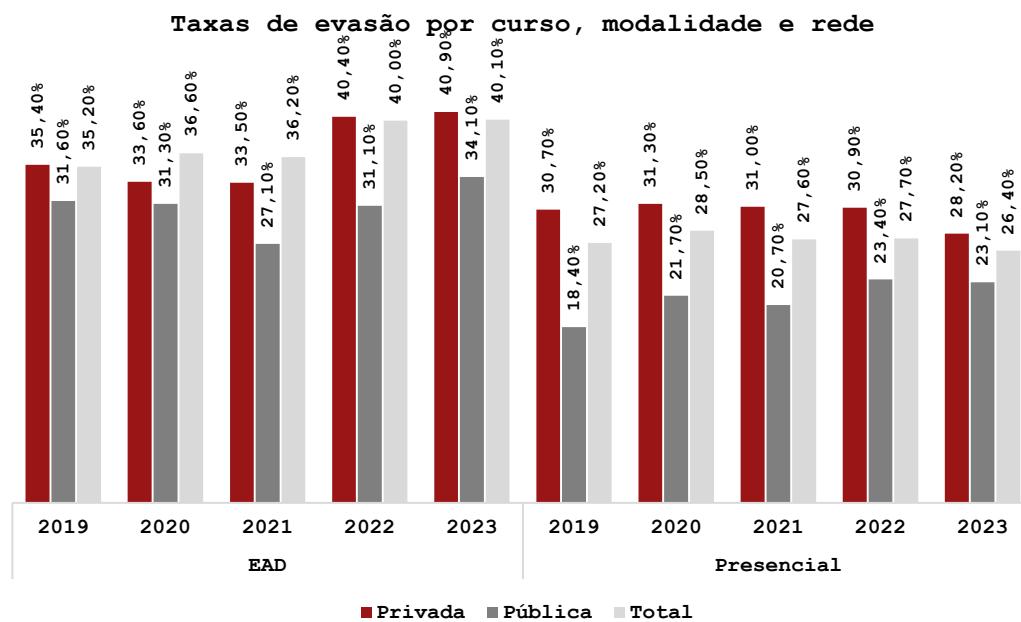
Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP

Esse cenário reforça a urgência de articulação com a educação básica, políticas de correção de fluxo e acolhimento para garantir a conclusão com qualidade, respeitando as realidades sociais e regionais.



## Permanência e efetividade na formação

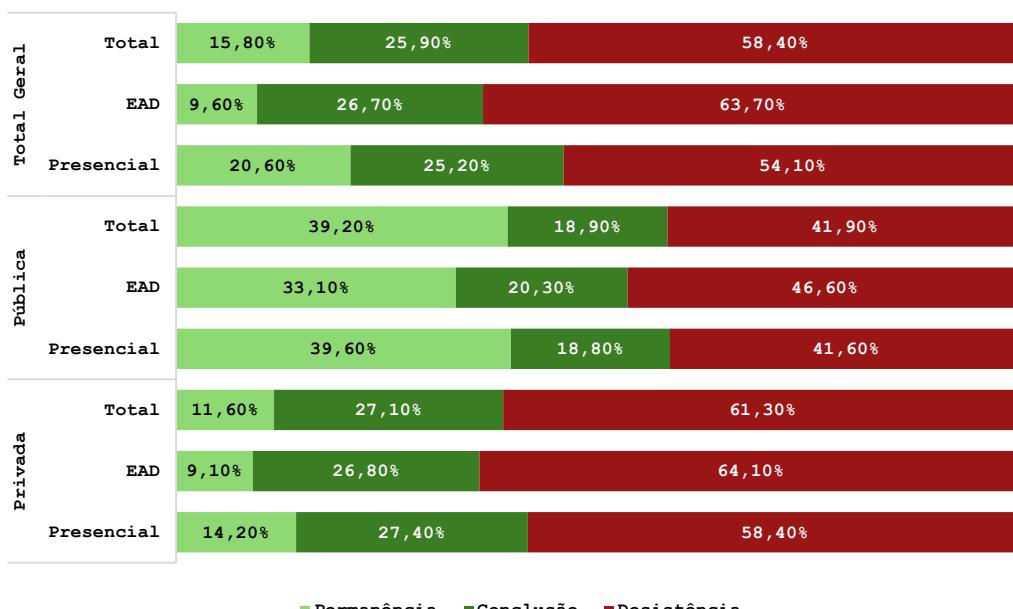
A evasão segue elevada, especialmente na modalidade a distância. Em 2023, a evasão na EAD foi de 40,9%, e na rede pública superou os 34%. No ensino presencial, caiu de 27,2% para 26,4%, mas ainda permanece em patamar preocupante.



Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP (2023)

Os dados de trajetória revelam um cenário ainda mais desafiador: na EAD privada, apenas 9,1% permanecem após quatro anos, enquanto 64,1% desistem. Na rede pública, 39,2% permanecem, mas só 18,9% concluem.

## Indicadores de Trajetória dos Alunos: Educação Superior

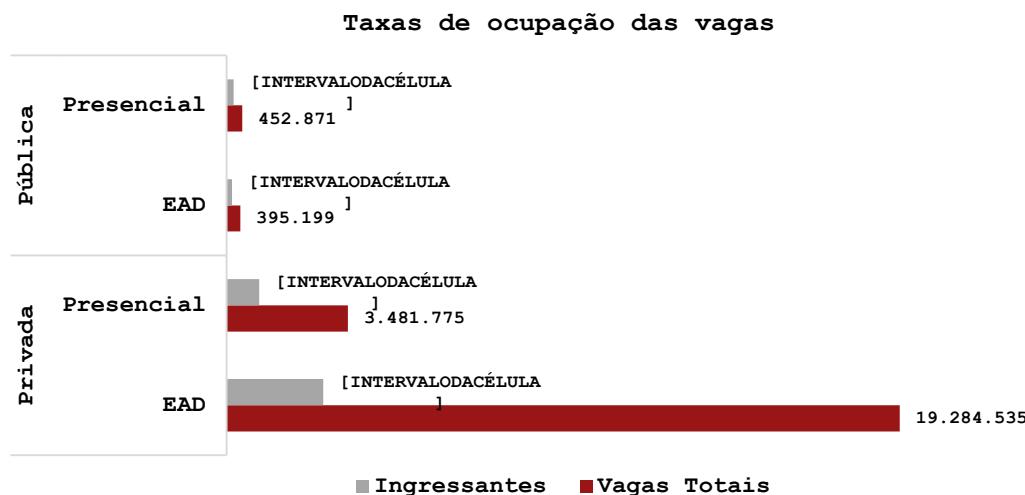


Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP (2023).



Esse desempenho reforça a necessidade de apoio institucional efetivo, tutoria ativa e conexão entre conteúdos e mundo do trabalho.

Além da evasão, há um problema estrutural de ociosidade nas vagas. Em 2023, das 23,6 milhões de vagas ofertadas, apenas 3,9 milhões foram ocupadas (16,6%). A EAD, responsável por mais de 19 milhões de vagas, teve taxa de ocupação de apenas 14,3% na rede privada.

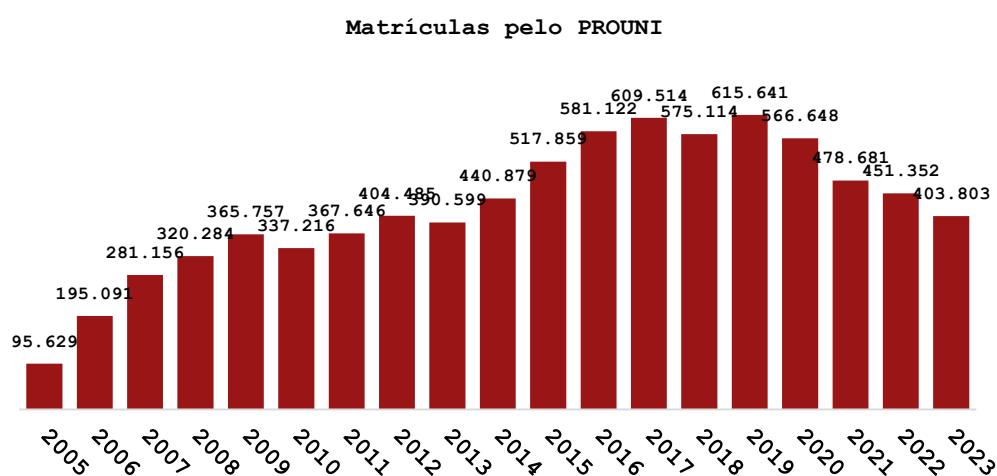


Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP (2023)

Mesmo na rede pública, a ocupação foi de pouco mais de 40% revelando desconexão entre oferta e engajamento dos estudantes, exigindo estratégias mais eficazes de permanência e atração.

### O papel do ProUni e propostas de ação

O ProUni tem papel essencial para os estudantes mais vulneráveis. De 2005 a 2019, o número de bolsistas cresceu 543%, chegando a 615 mil. Porém, entre 2020 e 2023, houve retração de 34%, chegando a 403 mil beneficiários.



Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP (2023).



Essa queda se relaciona com a redução de vagas pagantes, aumento das bolsas parciais, fim das vagas remanescentes e menor divulgação do programa. O impacto é direto sobre os mais pobres, que dependem do benefício integral.

Para o Semesp, é urgente fortalecer o ProUni no novo PNE, com as seguintes ações:

- a) Retomada das vagas remanescentes;
- b) Ampliação das bolsas integrais;
- c) Concessão de bolsas permanência em cursos prioritários;
- d) Campanha nacional de valorização do programa.

A expansão do ensino superior precisa ir além da criação de vagas. É necessário garantir atratividade, permanência e conclusão. O sistema exige políticas sistêmicas com foco em qualidade, apoio contínuo e modelos flexíveis para refletir a diversidade do Brasil. Só assim o ensino superior poderá ser, de fato, instrumento de inclusão e desenvolvimento sustentável.

### Eixo Temático 3:

#### Regulação e Avaliação: Um Novo Olhar para a Qualidade

**Proposta:** Deixar de utilizar indicadores únicos e considerar instrumentos de regulação e avaliação mais contextualizados, que considerem a missão institucional, a inovação didática, o índice de empregabilidade, o uso de tecnologias e a articulação com o mundo do trabalho oferecido pela IES.

#### Diversidade e flexibilidade institucional

Embora a titulação docente e o tempo de dedicação sejam critérios importantes, a qualidade da educação superior deve ser analisada a partir de múltiplas dimensões. Metas que se focam fortemente em tais parâmetros desconsideram a diversidade e a complexidade do sistema educacional brasileiro, especialmente no que se refere às instituições privadas e comunitárias, que respondem por mais de 75% das matrículas.

Dados mostram que **52,2% dos docentes em exercício no Brasil têm título de doutor e 33,3% são mestres**. No entanto, há variações importantes entre as redes privada e pública.

A maior concentração de doutores e de docentes em tempo integral na rede pública reflete a adoção de um modelo institucional centrado na pesquisa acadêmica. Esse padrão, tradicionalmente valorizado nas políticas públicas, influencia a formulação de diretrizes como do PNE, que tendem a associar qualidade exclusivamente a esse perfil.

Regime de trabalho	Privada	Pública	Total
<b>Tempo integral com dedicação exclusiva</b>	1,4%	69,9%	35,2%
<b>Tempo integral sem dedicação exclusiva</b>	26,7%	16,5%	21,6%
<b>Tempo parcial</b>	41,9%	9,7%	26%
<b>Horista</b>	30,0%	4,0%	17,2%

Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP



No entanto, a rede privada também apresenta qualificação significativa – com mais de 40% de docentes doutores – e adota modelos de gestão mais flexíveis, com predominância de professores horistas, voltados principalmente à docência. Isso reforça que excelência não deve ser confundida com um único tipo de organização institucional, mas reconhecida a partir da diversidade de missões e resultados formativos.

#### Eixo Temático 4:

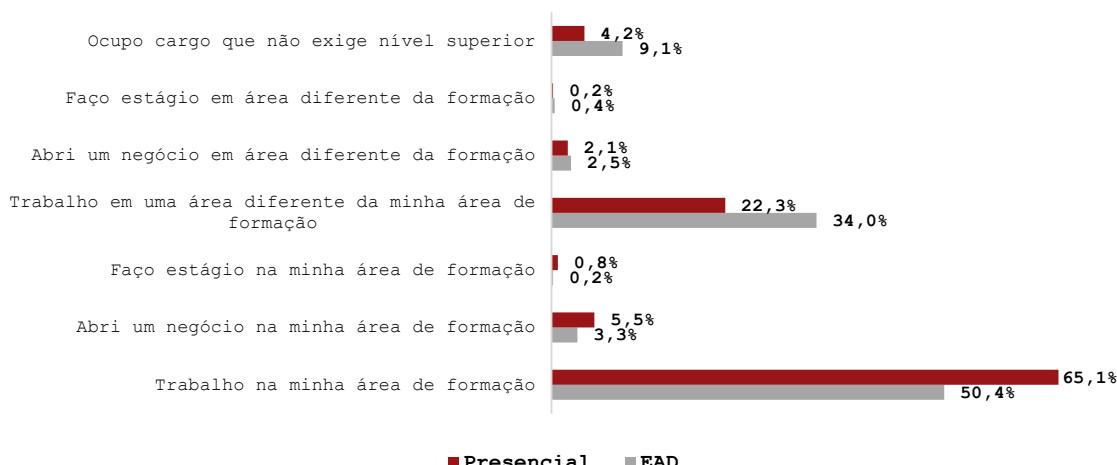
#### Educação a Distância e Tecnologias Educacionais

**Proposta:** Reconhecimento da educação a distância como modalidade legítima e estratégica, com características, demandas e potencialidades próprias, modelos de avaliação específicos e foco em resultados de aprendizagem, e não como uma alternativa ao ensino presencial.

#### Empregabilidade dos estudantes

Pesquisa recente do Instituto Semesp, com 5.681 egressos do ensino superior brasileiro (96,9% egressos da rede privada e 88% de cursos presenciais) mostra que 65,1% dos formados na modalidade presencial atuam em sua área de formação, contra 53,9% dos egressos da EAD. Embora a EAD tenha ampliado significativamente o acesso ao ensino superior, os dados revelam uma lacuna importante em termos de empregabilidade e reconhecimento da formação no mercado de trabalho.

**Atuação de egressos que exercem atividade remunerada**



Fonte: Pesquisa de Empregabilidade do Semesp (2024)

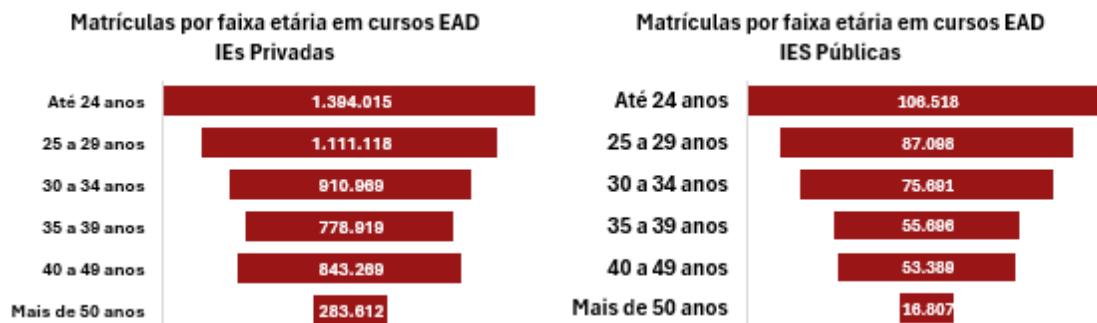
Os resultados não indicam necessariamente uma fragilidade da modalidade, mas evidenciam a necessidade de políticas públicas que assegurem padrões de qualidade equivalentes entre as formas de oferta. Para isso, é essencial adotar critérios de avaliação para a EAD, com foco em indicadores como desempenho, conclusão, empregabilidade, satisfação discente e articulação com o mercado de trabalho.

O novo PNE pode estimular trajetórias mais flexíveis e inclusivas, com uso pedagógico das tecnologias em todas as modalidades. Isso inclui ambientes virtuais, recursos interativos,



estratégias de engajamento e permanência, além da superação de métricas baseadas exclusivamente no modelo presencial.

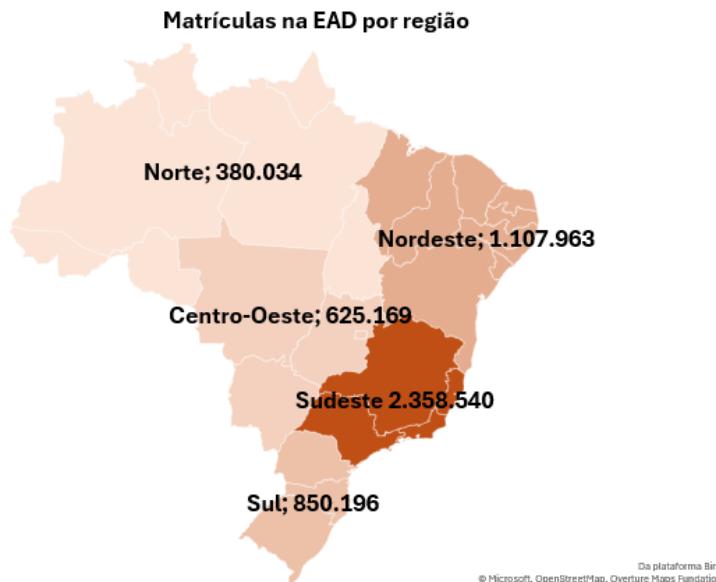
Mais do que ampliar o acesso, a EAD tem potencial para a democratização do ensino superior. Na rede privada, há mais de 843 mil alunos entre 40 e 49 anos matriculados na EAD, e cerca de 283 mil com 50 anos ou mais – números muito superiores aos da mesma faixa etária no ensino presencial.



Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP

A distribuição etária dos alunos revela que a EAD tem papel importante na inclusão de públicos que historicamente enfrentaram barreiras de acesso, seja por motivos territoriais, familiares ou profissionais. Embora em menor escala, esse padrão também se observa na rede pública, reforçando o potencial da modalidade como estratégia de inclusão, quando apoiada por políticas adequadas.

Além disso, a EAD tem sido fundamental para descentralizar a oferta de educação superior, ampliando o acesso em todas as regiões do país e superando barreiras geográficas relevantes.



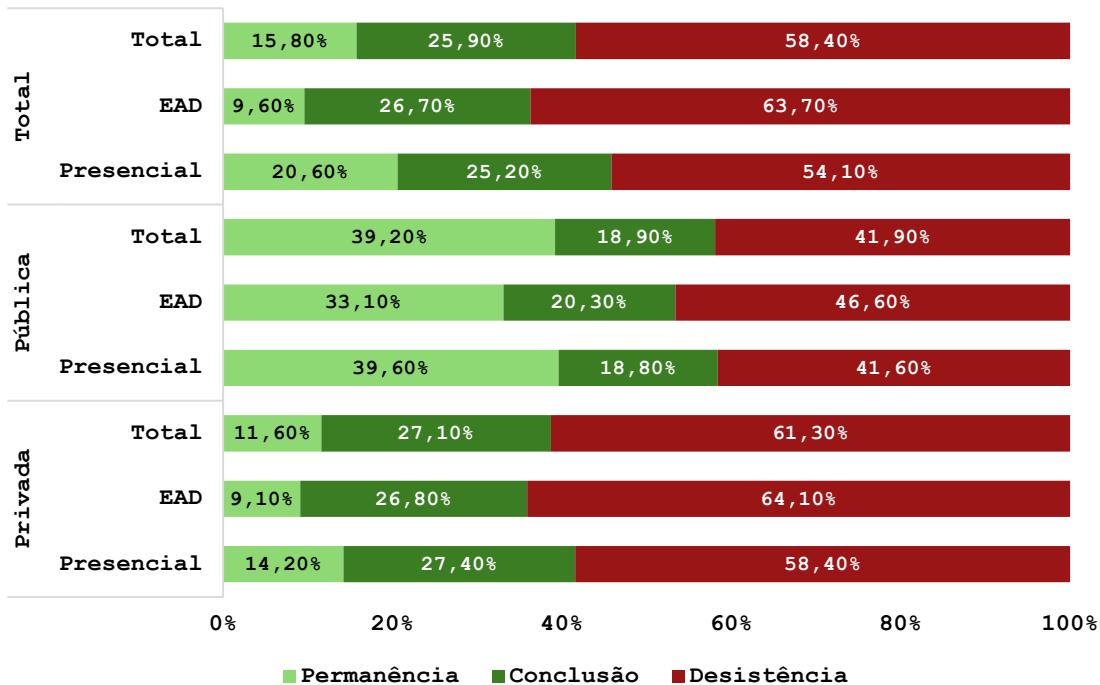
Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP

Ao mesmo tempo, persistem desafios. Uma análise da trajetória dos alunos ingressantes em 2019 mostra que as taxas de desistência acumulada são mais altas na modalidade EAD (63,7%)



do que no presencial (54,1%), considerando todas as redes. As taxas de conclusão acumulada também são menores, ainda que próximas em algumas faixas.

**Indicadores de Trajetória dos Alunos: EAD**



Fonte: Elaboração Instituto Semesp; Base Censo da Educação Superior INEP

Esses dados apontam para a necessidade de critérios de avaliação próprios para a EAD, com foco na permanência, suporte estudantil, desenho pedagógico adequado e engajamento do corpo discente.

### Engajamento, recursos didáticos e modelos pedagógicos na EAD

Em 2024, a Rede de EAD do Semesp analisou práticas de engajamento, avaliação e desempenho na modalidade, com base nos microdados do Censo da Educação Superior (2023), Enade (2021–2022) e uma amostra de 127 IES, que reúnem mais de 3,3 milhões de alunos e concentram 68% das matrículas a distância no país. O estudo revelou que, embora 96% das IES monitorem o acesso ao AVA e 85% acompanhem a entrega de atividades, apenas 42% observam a participação nos fóruns — espaços centrais de interação e aprendizagem colaborativa.

A percepção institucional também aponta fragilidades: 46% consideram a atuação docente pouco interativa; 40% indicam baixa interação com a coordenação, e 34%, com a equipe administrativa. O novo PNE deve incentivar práticas pedagógicas voltadas ao engajamento contínuo, com integração entre tutores, docentes e suporte institucional, além de estimular o uso qualificado das tecnologias em todas as etapas da jornada acadêmica.

A qualidade da EAD não depende apenas de acesso e permanência, mas também de recursos didáticos e modelos pedagógicos. A pesquisa mostra que 68% das IES utilizam provas on-line objetivas como principal instrumento avaliativo, seguidas por estudos de caso e projetos (62%)



e atividades práticas supervisionadas (45%). Trabalhos escritos aparecem em 40%, mas práticas com maior potencial formativo, como fóruns (32%), apresentações orais (20%) e avaliação por pares (4%), ainda têm adesão reduzida.

Mesmo as provas presenciais, exigidas por norma, seguem pouco utilizadas: 28% para questões objetivas e 16% para dissertativas. Esse cenário reforça a necessidade de políticas que promovam a diversificação das avaliações, conciliando flexibilidade, rigor e aderência às diretrizes regulatórias.

O Semesp defende a revisão das diretrizes de avaliação da EAD, com incentivo a modelos inovadores, aprendizagem ativa e produção de conteúdos digitais de qualidade. A formação docente contínua e o fomento à inovação pedagógica devem ser pilares do novo PNE, superando preconceitos institucionais e valorizando a diversidade de perfis estudantis e estratégias pedagógicas viabilizadas pelas tecnologias.

#### Eixo Temático 5:

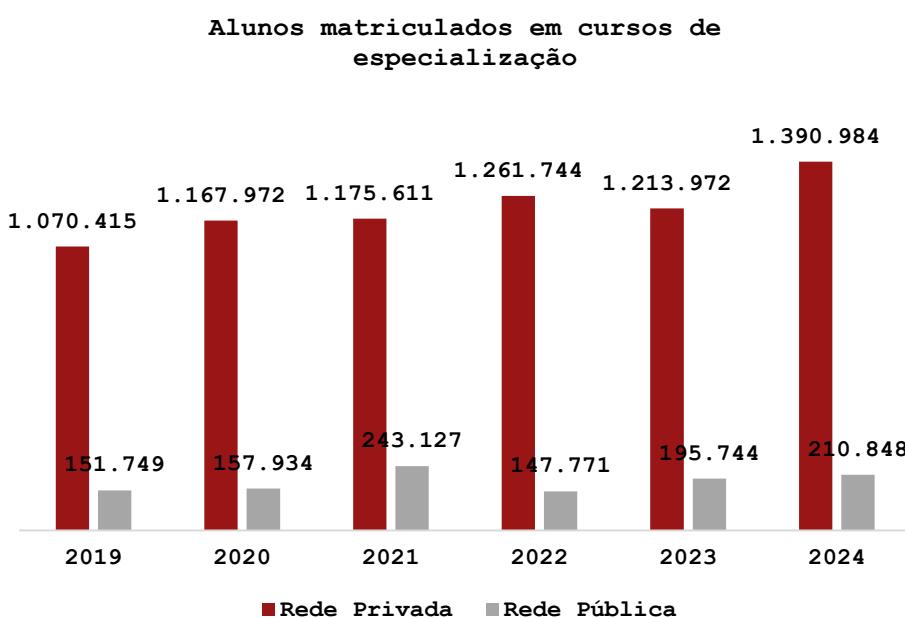
##### Pós-graduação: Reequilíbrio entre a Formação Acadêmica e Profissional

**Proposta:** Reequilibrar a valorização entre *stricto sensu* e *lato sensu*, aproximando a formação pós-graduada das demandas da sociedade e do mundo do trabalho.

##### Fortalecimento da especialização

É fundamental que o novo Plano Nacional de Educação reconheça o papel estratégico da pós-graduação *lato sensu* na formação profissional e no desenvolvimento do país. A ênfase no *stricto sensu* não responde às demandas atuais da sociedade e do mercado de trabalho. O Semesp defende o fortalecimento da especialização, com políticas de avaliação, monitoramento, financiamento e integração com outras ações públicas.

A pós-graduação *lato sensu* é hoje a principal via de formação continuada no Brasil, com mais de 1,6 milhão de alunos em 2024 — crescimento de 12,2% em relação a 2023. O avanço foi liderado pela rede privada (12,9%), mas também alcançou a rede pública (7,7%).

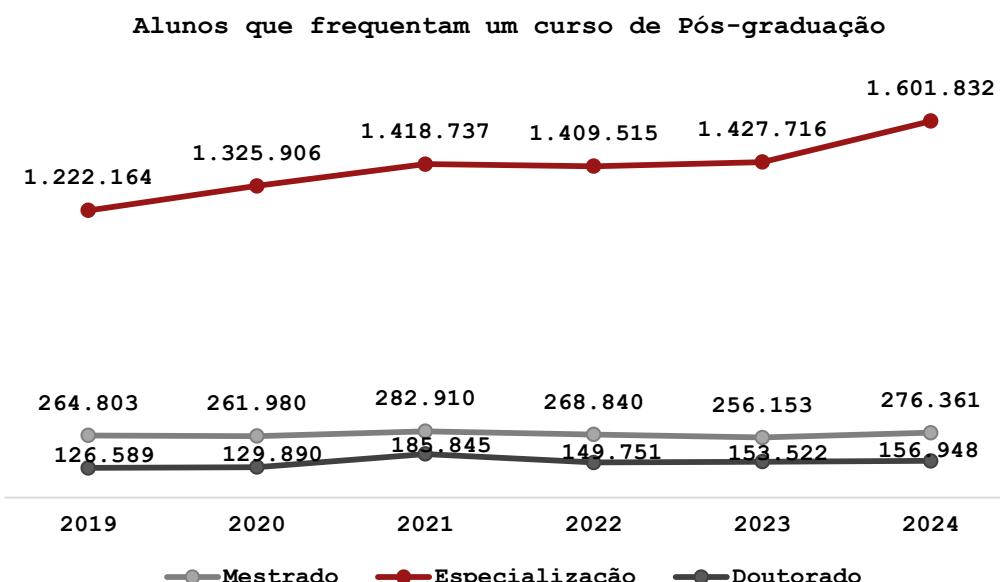




Fonte: Elaboração Instituto Semesp (Mapa do Ensino Superior); Base PNAD/IBGE (2024)

A pós-graduação *lato sensu* é fundamental para o desenvolvimento profissional e a conexão entre formação e mercado de trabalho. No entanto, os mecanismos de regulação e financiamento seguem concentrados no *stricto sensu*, especialmente nos cursos de mestrado e doutorado.

Após anos de expansão, o *stricto sensu* registrou queda de 34% nas matrículas entre 2019 e 2023, com leve recuperação apenas em 2024. A retração reflete tanto os efeitos da pandemia quanto as novas diretrizes da CAPES, que passaram a excluir aulas assíncronas da carga horária dos cursos.



Fonte: Elaboração Instituto Semesp (Mapa do Ensino Superior); Base PNAD/IBGE (2024)

O crescimento recente do *stricto sensu* tem se concentrado na rede pública, enquanto a rede privada apresenta retracções, especialmente no doutorado. Entre 2023 e 2024, o mestrado cresceu 7,9% (6,6% na rede privada e 8,6% na pública); no doutorado, o avanço foi de 2,2%, com queda de 20,7% na rede privada e alta de 9,3% na pública.

O Semesp reafirma a importância de fortalecer a pós-graduação *lato sensu* como eixo estratégico da política educacional, especialmente em um país onde a qualificação contínua é essencial para competitividade, inovação e inclusão produtiva. O avanço das especializações, inclusive na EAD, revela demanda reprimida e potencial de expansão com qualidade.

É necessário também reequilibrar a política de pós-graduação, valorizando o *stricto sensu* não apenas como formação de pesquisadores, mas como instrumento de solução para desafios sociais, econômicos e ambientais.

## Conclusão

O novo Plano Nacional de Educação representa uma oportunidade decisiva para reposicionar a educação superior brasileira frente às transformações sociais, econômicas e tecnológicas do país. O Semesp reitera a necessidade de um PNE que reconheça a diversidade institucional, promova a inclusão com qualidade, fortaleça a permanência estudantil e adote indicadores



coerentes com a complexidade do sistema. Ao valorizar modelos pedagógicos inovadores, estimular a formação continuada e integrar diferentes modalidades, o PNE poderá constituir-se como instrumento efetivo de democratização e desenvolvimento, e o Semesp coloca-se como parceiro técnico e institucional na construção desse novo futuro para a educação superior do Brasil.

**Pesquisadores e especialistas que contribuíram com as propostas:**

Profa. Dra. Lúcia Maria Teixeira – Presidente do Semesp  
Prof. Rodrigo Capelato - Diretor Executivo do Semesp  
Prof. Fábio Reis – Diretor de Inovação e Redes de Cooperação do Semesp  
Dra. Raquel Carmona – Diretora Jurídica do Semesp  
Dr. João Bachur – Horta e Bachur Advogados  
Prof. Joaquim Soares Neto – UNB  
Profa. Luciana Maia Campos Machado - Fipecafi  
Profa. Maria Lígia Barbosa - UFRJ  
Prof. Sérgio Fiuza - Cesupa  
Dra. Simone Horta – Horta e Bachur Advogados  
Prof. Úrsula Melo – Insper  
Carlos Battesti - Convergência Comunicação Estratégica