

**A expansão da educação superior pública no Brasil na vigência do PNE (2014-2024):
desafios não superados da meta 12 e perspectivas para o próximo decênio**

The expansion of public higher education in Brazil during the implementation of the National Education Plan (2014-2024): unmet challenges of goal 12 and prospects for the next decade

Renata Ramos da Silva Carvalho
Universidade Estadual de Goiás (UEG)
Inhumas-Brasil

Resumo: O artigo analisa a evolução da expansão da educação superior pública no Brasil no período de 2014 a 2022 tendo como parâmetro o conteúdo da meta 12 do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024). O objetivo é compreender como ocorreu essa evolução no âmbito das regiões e estados da federação considerando que essa meta estabeleceu um indicador específico de expansão para as Instituições de Educação Superior (IES) públicas. Realiza também uma discussão sobre o direito ao acesso à educação superior no Brasil e também sobre a atribuição dos entes federados para com sua oferta pública. No período que compreende a análise dos dados observa-se que há uma quase estagnação da evolução das matrículas públicas no Brasil e que a meta 12 do PNE (2014-2024) não foi objeto de promoção de políticas públicas consistentes e se constitui como um desafio não superado. As discussões realizadas têm por objetivo apontar perspectivas dos desafios ainda presentes para a expansão com qualidade desse nível educacional para a próxima década.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação, Educação superior, meta 12, expansão das matrículas públicas.

Abstract: The article analyzes the evolution of the expansion of public higher education in Brazil from 2014 to 2022, using the content of goal 12 of the National Education Plan (PNE 2014-2024) as a benchmark. The aim is to understand how this evolution occurred within the regions and states of the federation, considering that this goal established a specific expansion indicator for public Higher Education Institutions (HEIs). The article also discusses the right to access higher education in Brazil and the responsibility of federal entities for its public provision. During the analysis period, it was observed that there is almost stagnation in the evolution of public enrollments in Brazil. Goal 12 of the PNE (2014-2024) has not been the focus of consistent public policies, which remains an unmet challenge. The discussions aim to highlight perspectives on the challenges for the quality expansion of this educational level for the next decade.

Keywords: National Education Plan, Higher education, goal 12, expansion of public enrollments.

Introdução

Este texto discute elementos do processo de expansão da educação superior pública no Brasil no período de 2014 a 2022 tendo como parâmetro o conteúdo da meta 12 do PNE (2014-2024), especialmente, quanto a expansão das matrículas públicas em cursos de graduação. Tem por objetivo analisar e compreender como ocorreu essa evolução por regiões e estados da federação, considerando o proposto por essa meta para a ampliação das matrículas públicas. Busca por meio das análises empreendidas, colocar em questão as tensões e contradições que envolvem esse processo.

Além das análises realizadas sobre as características da evolução dessas matrículas, o texto ainda realiza uma discussão sobre o direito ao acesso à educação superior no Brasil, bem como sobre a atribuição dos entes federados para com sua oferta pública. Essa discussão sobre o regime de responsabilidade federativa com a oferta de educação superior pública é de fundamental importância para a análise das contradições e desafios do que está determinado pela meta 12 para as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas.

A meta 12 do PNE (2014-2024) determina que o país deverá atingir 50% de taxa bruta e 33% de taxa líquida até 2024, e também estipulou que 40% dessa nova expansão deverá ocorrer em IES públicas. Além do conteúdo principal que estabelece esses três indicadores a serem atingidos até o final da vigência do Plano, essa meta também é composta por um conjunto de 21 estratégias que delineiam ações que deveriam nortear o cumprimento da meta. Dentre elas, destaca-se que um terço delas, isto é, sete estratégias dizem respeito, especificamente, a ações que envolvem a IES públicas. Essas sete estratégias contemplam, dentre outros aspectos: I) a promoção de atos que tenham como propósito a otimização da capacidade de estrutura física e humana com vistas a ampliação e interiorização do acesso à educação superior; II) ampliação de vagas mediante expansão interiorizada da rede federal de educação superior e profissional, e do sistema da Universidade Aberta do Brasil; III) elevação da taxa de conclusão dos cursos de graduação nas universidades públicas e elevação da oferta de vagas em cursos noturnos e ampliação da relação estudantes por professor; IV) fomento da oferta de educação superior para docentes da educação básica; V) ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil direcionadas a estudantes de IES públicas; VI) estímulo para ocupação de vagas ociosas em IES públicas; VII) estímulo à ampliação de vagas das IES públicas estaduais e municipais mediante parceria com a União.

Observa-se que a norma legal que aprovou o PNE (2014-2024) se ocupou em resguardar uma expansão específica de matrículas públicas para a educação superior no Brasil, bem como definiu estratégias que contribuiriam com essa elevação mediante o estabelecimento de ações que poderiam ser indutoras de importantes políticas públicas para esse setor com vistas ao seu fortalecimento e ampliação da sua capacidade de oferta. Nesse sentido, é possível afirmar que a observação ao conteúdo proposto pela meta 12 como subsídio para a promoção de políticas públicas para esse nível educacional no período de sua vigência, seria capaz de proporcionar um importante incremento de novas matrículas públicas no país com qualidade socialmente referenciada e oportunizaria um maior acesso da sociedade a esse nível educacional.

A expansão do acesso à educação superior no Brasil é um dos desafios educacionais que possui como característica uma histórica trajetória de exclusão da população a esse nível educacional, especialmente, pelo tardio movimento de criação de IES no país, bem como por sua característica elitista, uma vez que seu acesso esteve restrito a uma parcela reduzida da sociedade. Aliado a esses fatores, outro elemento que também compromete o processo de expansão e democratização do acesso a esse nível educacional está relacionado à característica de sua oferta que é predominantemente realizada pela rede privada em detrimento de sua oferta pública. Outros estudos já se ocuparam em demarcar essa característica mercantil na oferta de educação superior no Brasil (Chaves, 2010; Sguissardi, 2014).

Nessa direção, este artigo é composto por duas seções, além desta introdução e as considerações finais. A primeira delas realiza uma discussão sobre o direito ao acesso à educação superior pública no Brasil e a responsabilidade dos entes federados para com essa oferta pública. A segunda seção apresenta dados e informações estatísticas que foram levantados, sistematizados e analisados por este estudo a fim de desvelar características e contradições do processo de expansão da educação superior no Brasil nos primeiros oito anos de vigência do PNE (2014-2024), de modo particular, da expansão de matrículas promovida pela rede pública. Por fim, nas considerações finais é apresentada ponderações sobre os desafios de expansão desse nível educacional que ainda se fazem presentes e precisam estar pautados no próximo PNE.

A educação superior brasileira na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: a quem compete a oferta de educação superior pública?

A promulgação da CF de 1988 é um importante marco na definição dos princípios e finalidades que sustentam a educação nacional. Nela, a educação foi definida como um dos direitos sociais do cidadão brasileiro. Desse modo, o texto constitucional expressa que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família” (Brasil, 1988, art. 205).

A organização da educação brasileira, disposta na CF de 1988, estabelece atribuições que competem à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal. Quanto à atuação e competências dos entes federados, ela disciplina que eles organizarão os seus sistemas de ensino em regime de colaboração e ainda define que:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Brasil, 1988, art. 211)

Quanto à definição de atribuições na oferta dos níveis educacionais estabelecidos pelos supracitados parágrafos, infere-se que os governos municipais, estaduais e o distrital devem responsabilizar-se, prioritariamente, pela educação básica, cabendo à União a função redistributiva e supletiva que possibilite a equalização das oportunidades educacionais mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados. Consta ainda que é atribuição da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (Brasil, 1988, art. 23, §V).

Segundo Ranieri (2000), todos os entes federados podem atuar nos diversos níveis e modalidades de ensino, desde que observadas as regras estabelecidas pelo art. 211 da CF de 1988, nas quais os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e ensino fundamental, os estados e o Distrito Federal, no ensino médio e ensino fundamental.

É preciso destacar a omissão da CF de 1988 em não definir a responsabilidade acerca da oferta de educação superior pública, não havendo, no ordenamento jurídico brasileiro, a previsão de qual ente federado será o responsável, mesmo que prioritariamente, pela sua oferta pública. Nesse sentido, Ranieri (2000, p. 99) ressalta que, em virtude de a CF de 1988 não ter atribuído à União a competência de atuação específica em nenhum nível ou modalidade de ensino, “reforça-se a sua ação supletiva e redistributiva em todos os níveis” e ainda acrescenta que

[...] fica claro que à União compete oferecer o ensino superior à ausência do seu oferecimento pelas demais esferas de governo. Como estas [estados e municípios] devem se ocupar prioritariamente da educação básica, a competência da União, em relação ao ensino superior, é residual e supletiva. Vale lembrar que no Brasil, tradicionalmente, o governo federal se ocupou com o seu oferecimento. (Ranieri, 2000, p. 99)

Assim, segundo essa autora, cabe à União maior comprometimento e atuação com a oferta de educação superior, uma vez que, aos demais entes federados, já foi estabelecida uma atuação prioritária na educação básica pela CF de 1988. A autora afirma ainda que, “como indicado, a responsabilidade pelo oferecimento de ensino superior tem caráter residual e supletivo para a União, não sendo estimulado (pela CF de 1988) o seu oferecimento por Estados e Municípios” (Ranieri, 2000, p. 100).

Para Ranieri (2000), a educação superior é pauta na CF de 1988 em quatro artigos, o 207, 208, 213 (§ 2º), 218 (§ 1º). Segundo a autora, com exceção do art. 207, as demais previsões sobre a educação superior “possuem caráter programático, e apenas tangenciam os temas do dever do Estado, do acesso, da oferta e do financiamento do ensino superior” (Ranieri, 2000, p. 72). No entanto, essa circunstância não:

significa, nem induz, qualquer descomprometimento do Poder público, mesmo à ausência de previsão expressa, uma vez que o delineamento do regime jurídico da educação superior deverá valer-se dos princípios e regras constitucionais aplicáveis à educação, em especial da regra estabelecida no art. 205, da Constituição Federal. (Ranieri, 2000, p. 72)

Embora o art. 208, ao tratar do dever do Estado para com a educação, defina como prioridade a sua atuação na educação básica, estabelecendo que essa garantia será efetivada mediante a oferta de “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (Brasil, 1988) e garantindo o seu acesso como direito público subjetivo, Ranieri (2000) ressalta que a educação superior também é um direito do

cidadão e dever do Estado, mesmo que haja conflitos quanto à definição de sua oferta pública.

Mesmo a educação superior tendo sido somente tangenciada quando se tratou do acesso aos níveis mais elevados de ensino previsto no art. 208, inciso V, deduzindo-se, assim, a sua diferenciação com relação à educação básica, Ranieri (2000, p. 41) esclarece que o caráter público da educação superior se dá pelos seus fins e que:

[...] a natureza pública da educação superior revela-se em face dos benefícios que produz, tais como a disseminação do conhecimento superior, formação de pessoal habilitado às ocupações sociais mais complexas, formação de grupos dirigentes, geração de conhecimentos que contribuem para o crescimento da produtividade e da competição do país, etc.

Além dos artigos da CF de 1988 mencionados por Ranieri (2000), é preciso destacar também o que determina o inciso I do art. 206 da CF de 1988, ou seja, “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, como princípio fundamental a ser seguido no ensino em todos os níveis, inclusive na educação superior. Esse artigo deveria constituir-se como um imperativo para a promoção da democratização do acesso à educação superior no país que ainda é restrita a uma pequena parcela da população, como será apresentado no item seguinte.

Para Cezne (2006), enquanto a CF de 1988 especifica a obrigatoriedade da educação básica, o ensino superior não é nem obrigatório nem necessariamente universal e gratuito; será gratuito apenas nas instituições públicas. Essa autora reitera que a universalidade do ensino superior estaria limitada pelos limites da capacidade intelectual dos pretendentes, sendo esta aferida pelas diversas formas e critérios legais e estatutários de seleção, tornados obrigatoriamente públicos.

Essa autora buscou analisar o direito à educação superior, a partir de sua definição constitucional como direito fundamental. Nesse sentido, esclarece que tal circunstância precisa ser observada associada a diversos princípios estabelecidos pela CF de 1988, tendo em vista que nela o acesso à educação superior não é obrigatório, não é garantido constitucionalmente como o da educação básica, é condicionado ao mérito intelectual e sua gratuidade só é garantida em IES públicas. Perante o exposto e o estudo realizado, a autora conclui que:

Atualmente, portanto, o direito à educação superior na Constituição Federal pode ser considerado como direito fundamental, mas de proteção mais frágil, cujos

instrumentos precisam ainda ser desenvolvidos através de estudos teóricos e especialmente da sua aplicação concreta pelos tribunais. (Cezne, 2006, p. 130)

Assim, segundo a supracitada autora, a educação superior não possui as mesmas garantias fundamentais que possui a educação básica, pois, para que lhe seja atribuída a garantia de direito fundamental, é necessário articulá-la a outros princípios da CF de 1988. Afirma também que esse tema precisa ser pauta de discussões em instâncias jurídicas para a sua concretude, uma vez que:

Considerando-se a obrigatoriedade de aplicação das decisões proferidas por um tribunal com competência de controle constitucional (como é o caso do Supremo Tribunal Federal brasileiro) poderia o direito à educação superior ser desenvolvido e seus instrumentos de proteção jurídica aperfeiçoados no âmbito da jurisprudência constitucional. Não se trata simplesmente de apoiar quaisquer medidas de intervenção do Poder Judiciário perante as ações da Administração Pública (embora não se possa excluí-la a priori), mas de desenvolver a concretização desse direito tão relevante à cidadania e ao desenvolvimento do país. Claramente, coloca-se a necessidade de políticas públicas preocupadas com a expansão e qualificação do setor estatal, a fim de que o ensino superior seja parte da efetivação da dignidade da pessoa humana. Necessita-se de uma interpretação constitucional que leve em consideração o todo dos princípios e diretrizes previstos, de forma a concretizar os direitos sociais adequando-os às condições fáticas e jurídicas, mas sem deixar que estes direitos, especialmente o direito à educação, perca a sua aplicabilidade. Somente dessa forma se poderá deixar que a Constituição Federal de 1988 exerça sua força normativa plenamente. (Cezne, 2006, p.130)

Sguissardi (2014, p.21-22), por sua vez, afirma que o direito à educação superior é um direito fundamental, que, embora seja de proteção mais frágil, precisa ser objeto de luta e resistência pela sociedade para superar o seu caráter elitista. Ressalta ainda que:

[...] a educação superior, ao longo da sua história desde as primeiras universidades, há cerca de 800 anos, até o início do século XX, pelo menos, foi sempre reservada a uma elite, seja para garantir a qualificação dos funcionários do Estado, seja para garantir a supremacia da(s) classe(s) dominante(s) na acumulação do capital e manutenção do controle do poder [...]. Sua massificação é muito recente [...] no Brasil, apesar das metas de sucessivos PNE's, que se atingidas, levariam à massificação que alçaria a classe média ou média baixa que tende a frequentar, via de regra, as IES particulares (com fins lucrativos), mantém-se como educação superior de elite.

Esse autor esclarece que a frágil proteção do direito à educação superior pública no Brasil é multifatorial, sendo a desigualdade social, possivelmente, seu principal condicionante. Segundo esse autor, no Brasil, “falta a condição real de igualdade de condições de acesso à educação superior” (Sguissardi, 2014, p. 22). Aponta também que a contradição existente entre os interesses públicos e privado-mercantis no âmbito do Estado

brasileiro, quanto à educação superior do país, é um dos principais fatores que comprometem a sua garantia como direito fundamental. Reitera que essa circunstância

[...] muito provavelmente explique por que o direito à educação superior se mantenha como um direito de proteção mais frágil e por que sua cobertura da área é tão diminuta e sua qualidade tão desigual: alta para uma minoria e baixa para a maioria dos que, supostamente, privilegiados, a frequentam. (Sguissardi, 2014, p. 22)

Ao tratar da definição de competências para legislar sobre a educação nacional, a CF de 1988 resguardou que “compete privativamente à união legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (Brasil, 1988, art. 222) e que é competência concorrente de todos os entes federados legislar sobre “educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (art. 24). Ranieri (2000, p. 100) reitera que “a competência dos Estados e Municípios, nesse cenário, é bastante restrita” e que a estes entes federados resta estabelecer normas complementares para os seus sistemas educacionais. Quanto ao ato de legislar sobre a educação superior entre os entes federados, essa autora ressalta o caráter centralizador da União, em detrimento da pouca margem de ação deixada aos estados.

À ausência de discriminação expressa na Constituição Federal, a definição dos encargos e competências dos entes federados na LDB, enfim, reservou para a União a maior parte das funções normativas relativas à educação superior, em caráter nacional, o que promove a centralização da matéria. (Ranieri, 2000, p.153)

Conforme Ranieri (2000), essa centralização da União, no que concerne à definição de normas gerais sobre a educação, especialmente a educação superior, compromete a autonomia dos estados e municípios que ofertam educação superior pública.

No que diz respeito ao dever do Estado com a educação pública, a LDB (Lei nº 9.394/1996) ratifica o contido na CF de 1988, ao limitar sua garantia apenas à educação básica (Brasil, 1996, art. 4º) como um direito público subjetivo (art. 5º). Com relação ao acesso aos níveis mais elevados de ensino, ou seja, a educação superior, ela preconiza que este será realizado conforme a capacidade de cada um (art. 4º, V). Reitera ainda que “o ensino é livre à iniciativa privada” (art. 7º) e que os recursos públicos poderão ser “dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas” (art. 77), desde que estas cumpram a legislação nacional e o respectivo sistema de ensino que estiver subordinada, e que possuam autorização de funcionamento e sejam submetidas à avaliação da qualidade pelo poder público.

No que se refere à organização da educação nacional, a LDB/1996 retoma as considerações previstas no art. 211 da CF de 1988 e define que a União e os demais entes federados organizarão os seus respectivos sistemas de ensino em regime de cooperação (Brasil, 1988, art. 8º) e que lhe compete a coordenação da política nacional de educação e a articulação dos distintos níveis e sistemas de ensino, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva aos estados, municípios e Distrito Federal.

Quanto à educação superior, a LDB/1996 atribuiu à União a competência de normatizar o funcionamento dos cursos de graduação e pós-graduação, bem como os processos de autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação das IES pertencentes ao seu sistema de ensino. O sistema federal de educação superior é formado pelas instituições federais, privadas e órgãos federais de educação superior, ou seja, as IES estaduais e municipais não fazem parte desse sistema. Para Ranieri (2000, p. 248), tal circunstância reforça o caráter centralizador da União quanto à educação superior devido ao fato de ela:

[...] ser ao mesmo tempo o ente que define, implementa e avalia a política pública, embora esteja prevista, expressamente, a cooperação dos demais entes federados no processo de avaliação. Para os Estados restam os poderes normativos e administrativos inerentes à organização dos respectivos sistemas a serem exercidos em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, do que resulta uma grande margem de autonomia.

Quanto às atribuições dos estados da federação, a LDB/1996 prevê a esses entes federados a competência de:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;
- II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;
- III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;
- IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino [...]; (Brasil, 1996, art.10)

Considerando o regime de competências e as atribuições previstas aos estados da federação pela LDB/1996, em seu artigo 10, embora a competência específica desses entes federados seja a de assegurar a oferta da educação básica, em especial o ensino médio, eles podem ofertar educação superior pública estadual. Consta ainda do art. 17 da referida lei que os sistemas de ensino dos estados compreendem as instituições de ensino por ele mantidas

e as IES mantidas pelo poder público municipal. Essa prerrogativa concede autonomia aos estados brasileiros para ofertarem educação superior pública, cabendo-lhes a responsabilidade pelo seu financiamento e os processos que envolvem autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação das IES que lhes são subordinadas, como mencionado anteriormente, com exceção da oferta de cursos de educação a distância.

No que se refere à atribuição dos municípios, a LDB/1996, art. 11, designa a esse ente federado a competência pela oferta da educação infantil e ensino fundamental. Quanto à atuação desse ente federado na educação superior, cabe destacar que a LDB/1996 só permite a atuação dos municípios em outros níveis de ensino, desde que estes já tenham assegurado o atendimento pleno das “necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1996, art. 11). Essa condição atribuída aos municípios pela LDB/1996 não se aplica aos estados, pois ela traz definições sobre a educação superior pública ofertada por esse ente federado.

Nessa conjuntura, há de se considerar que a CF de 1988 e a LDB/1996 apresentam os subsídios legais basilares que constituem o regime de colaboração entre os entes federados e trazem também algumas definições quanto à atribuição de cada um deles. Todavia, observa-se a existência de indefinições quanto à oferta de educação superior pública que pode ser diagnosticada nas lacunas presentes na legislação quanto a não previsão de responsabilidade de cada ente na promoção de sua oferta pública.

Essas lacunas sobre a não definição da oferta pública de educação superior refletiram no conteúdo da meta 12 e suas estratégias, uma vez que o Plano não se manifestou nesse quesito. Não há, no texto do PNE (2014-2024), a indicação ou orientação de como a União, estados e municípios se articulariam para enfrentarem os desafios de expansão postos à educação superior pública. Porém, é preciso ressaltar que essa indefinição pode interferir no êxito dessa meta, em especial quanto à expansão de matrículas públicas.

A educação superior pública no Brasil na vigência do PNE (2014-2024): evolução das matrículas de graduação, assimetrias regionais e desafios não superados

Considerando o determinado pela meta 12 do PNE (2014-2024), os dados das matrículas na educação superior de 2014 a 2022, os dados do IBGE da projeção da população do país de 18 a 24 anos e estudos já realizados que apresentam projeções sobre a ampliação

de novas matrículas para o êxito dessa meta, seria necessária uma exigente expansão para o seu cumprimento. No que diz respeito ao total de matrículas, a expansão para o alcance da meta seria a criação de aproximadamente 3.871.797 novas matrículas, que corresponderia a um crescimento de 49% e 11.699.810 estudantes matriculados nesse nível educacional em 2024. (Carvalho, 2018; Carvalho; Oliveira, 2022)

Por sua vez, quanto ao determinado para a expansão das matrículas públicas, essa ampliação corresponderia a criação de cerca de 1.548.719 novas matrículas públicas, que equivaleria a um crescimento de 79% para atingir por volta de 3.509.721 matrículas no ano de 2024, isto é, quase dobrar a quantidade de estudantes matriculados em IES públicas no país. Além disso, é preciso considerar o conteúdo das estratégias dessa meta que dispõe de elementos qualitativos para orientar essa expansão que também são desafiadores conforme já demonstrado na seção inicial deste estudo. (Carvalho, 2018; Carvalho; Oliveira, 2022)

Os dados contidos na tabela 1 trazem a evolução de matrículas na educação superior no Brasil entre 2014 e 2022, por categoria administrativa. É possível observar que quanto ao total de matrículas na educação superior, a expansão desse período foi de 20,6%, uma vez que elas passaram de 7.828.013 para 9.444.116. Tendo em vista o que está proposto para essa meta, podemos afirmar que ocorreu uma tímida elevação, uma vez que essa ampliação não corresponde nem a metade do exigido para o cumprimento da expansão determinada pela meta 12.

A análise pormenorizada das matrículas, por categoria administrativa, demonstra que essa evolução foi assimétrica, pois ela foi mais acentuada em IES privadas, que passaram de 5.867.011 alunos matriculados, em 2014, para 7.367.363 em 2022, um crescimento de 25,6%. No início da vigência do PNE (2014-2024), as matrículas em IES privadas correspondiam a 74,9% do total e, em 2022, a 78%.

Tabela 1- Evolução do número de matrículas (presencial e a distância) na educação superior, por categoria administrativa, no Brasil – 2014 a 2022

Ano	Total	Públicas								Privada	%
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2014	7.828.013	1.961.002	25,1	1.180.068	15,1	615.849	7,9	165.085	2,1	5.867.011	74,9
2015	8.027.297	1.952.145	24,3	1.214.635	15,1	618.633	7,7	118.877	1,5	6.075.152	75,7
2016	8.048.701	1.990.078	24,7	1.249.324	15,5	623.446	7,7	117.308	1,5	6.058.623	75,3
2017	8.286.663	2.045.356	24,7	1.306.351	15,8	641.865	7,7	97.140	1,2	6.241.307	75,3
2018	8.450.755	2.077.481	24,6	1.324.984	15,7	660.854	7,8	91.643	1,1	6.373.274	75,4
2019	8.603.824	2.080.146	24,2	1.335.254	15,5	656.585	7,6	88.307	1,0	6.523.678	75,8

A expansão da educação superior pública no Brasil na vigência do PNE (2014-2024): desafios não superados da meta 12 e perspectivas para o próximo decênio

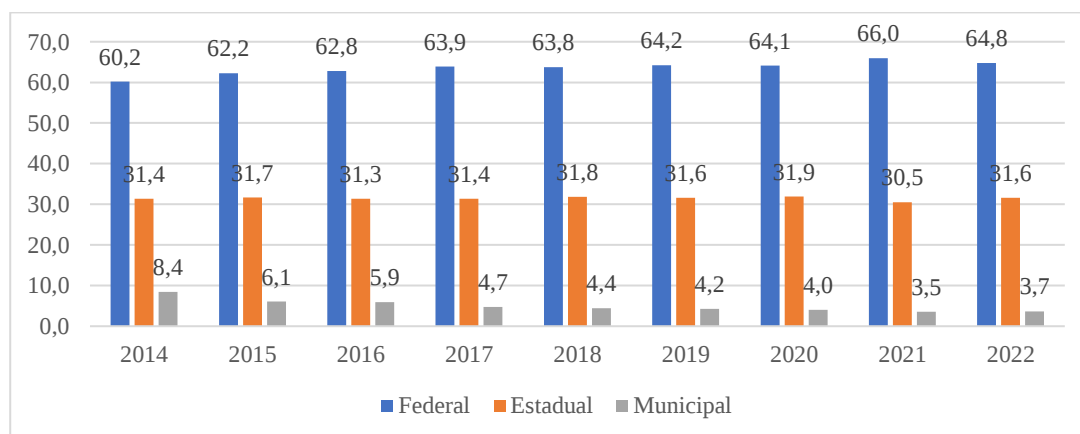
2020	8.680.354	1.956.352	22,5	1.254.080	14,4	623.729	7,2	78.543	0,9	6.724.002	77,5
2021	8.987.120	2.078.906	23,1	1.371.134	15,3	634.024	7,1	73.748	0,8	6.908.214	76,9
2022	9.444.116	2.076.753	22,0	1.344.836	14,2	655.727	6,9	76.190	0,8	7.367.363	78,0
Δ 2014–2022	20,6%	5,9%	-	14,0%	-	6,5%	-	-53,8%	-	25,6%	-

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Superior. Brasília: Inep - 2014 a 2022. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Por sua vez, no que diz respeito as matrículas públicas, objeto de análise deste estudo, a ampliação observada foi de apenas 5,9%. Dentre as IES públicas, a rede federal foi a que apresentou maior elevação nas matrículas no período, elas passaram de 1.180.068, no ano de 2014, para 1.344.836 em 2022, o que representa 14% de crescimento. As instituições estaduais ampliaram suas matrículas em 6,5%, passando de 615.849 para 655.727, no mesmo período. Entretanto, as municipais apresentaram uma retração em suas matrículas de -53,8%.

Tendo em vista a discussão apresentada no item 1 deste estudo, outro indicador que vale ser observado refere-se à análise da distribuição de oferta das matrículas públicas na educação superior entre a União, estados e municípios. Nessa direção, os dados do gráfico 1 mostram o percentual de oferta dessas matrículas pelas redes federal, estadual e municipal. É notória a maior participação da rede federal na oferta de matrículas públicas no país. No ano de 2014, elas foram responsáveis por 60,2% do total das matrículas públicas no país e, em 2022, por 64,8%, ou seja, ampliaram a participação proporcional nessa oferta. Em contrapartida, as IES municipais apresentaram redução na oferta, pois ofertavam 8,4% do total das matrículas públicas em 2014 e passaram a oferecer apenas 3,7% no ano de 2022. Por outro lado, as IES estaduais mantiveram uma certa estabilidade quanto ao percentual de oferta que variou entre 31,4% e 31,6% nesse mesmo período.

Gráfico 1 - Percentual de oferta nas matrículas públicas



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Superior. Brasília: Inep - 2014 a 2022. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Outra observação que precisa ser pontuada refere-se à característica de oferta dessas novas matrículas que foram criadas nesse período no que concerne a modalidade. A tabela 2 apresenta como ocorreu a evolução das matrículas presenciais e em EaD na educação superior no Brasil após a aprovação do PNE (2014-2024). Por meio dos dados contidos nessa tabela é possível observar que a expansão de matrículas identificada na tabela 1, além de ter sido assimétrica quanto a evolução entre públicas e privadas, também foi quanto a outra característica, a modalidade de oferta.

No período analisado, a ampliação de oferta de matrículas ocorreu, sobretudo, com a criação de novas matrículas em EaD na rede privada. Os dados mostram que quanto às matrículas presenciais ocorreu uma significativa redução na oferta porque elas passaram de 6.486.171 para 5.112.663, que significa redução de -21,2%, entre 2014 e 2022. Entretanto, as matrículas em EaD cresceram 222,8%, passando de 1.341.842 para 4.331.453, nesse mesmo período. Essa evolução altera também a participação percentual de matrículas presenciais na oferta de educação superior no país. No ano de aprovação do Plano, elas correspondiam a 82,9% do total das matrículas ofertadas no país, e em 2022 essa participação foi de 54,1%.

Tabela 2 – Evolução do número de matrículas presenciais e matrículas EaD na educação superior, por categoria administrativa, no Brasil – 2014 a 2022

Ano	Matrículas presenciais	Matrículas EAD	% presenciais	Presenciais públicas	EaD públicas	% Públicas presenciais	Privadas presenciais	Privadas EaD	% privadas presenciais
2014	6.486.171	1.341.842	82,9	1.821.629	139.373	92,9	4.664.542	1.202.469	79,5
2015	6.633.545	1.393.752	82,6	1.823.752	128.393	93,4	4.809.793	1.265.359	79,2
2016	6.554.283	1.494.418	81,4	1.867.477	122.601	93,8	4.686.806	1.371.817	77,4
2017	6.529.681	1.756.982	78,8	1.879.784	165.572	91,9	4.649.897	1.591.410	74,5
2018	6.394.244	2.056.511	75,7	1.904.554	172.927	91,7	4.489.690	1.883.584	70,4
2019	6.153.560	2.450.264	71,5	1.922.489	157.657	92,4	4.231.071	2.292.607	64,9
2020	5.574.551	3.105.803	64,2	1.798.980	157.372	92,0	3.775.571	2.948.431	56,2
2021	5.270.184	3.716.936	58,6	1.906.440	172.466	91,7	3.363.744	3.544.470	48,7
2022	5.112.663	4.331.453	54,1	1.894.260	182.493	91,2	3.218.403	4.148.960	43,7
Variação	-21,2%	222,8%	-	4,0%	30,9%	-	-31,0%	245,0%	-

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Superior. Brasília: Inep - 2014 a 2022. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Ao observar essa evolução entre as redes públicas e privadas é possível identificar que a oferta de matrículas em EaD pela rede privada teve um exponencial crescimento de 245%, pois elas passaram de 1.202.469 para 4.148.960 estudantes cursando educação superior por

meio dessa modalidade de oferta entre 2014 e 2022. Todavia, as matrículas presenciais ofertadas por essa rede apresentaram uma redução negativa de oferta correspondente a -31,0%. No período em questão foram menos 1.446.139 estudantes matriculados em cursos presenciais ofertados pela rede privada.

Em contrapartida, as matrículas das IES públicas apresentaram evolução tanto nas presencias quanto em EaD, com maior expansão nessa última. Nesse período foram 72.631 novas matrículas presenciais, que corresponde a 4,0% de crescimento e 43.120 novas matrículas em EaD que equivale a 30,9% de expansão.

Considerando o escopo deste artigo é preciso ressaltar que as IES públicas apresentaram uma tênue ampliação de estudantes matriculados na educação superior no país, o que infere um comprometimento no cumprimento quanto ao determinado pela meta 12 para a expansão dessa categoria administrativa. Entre os anos de 2014 e 2022, foram criadas 1.616.103 novas matrículas na educação superior, em tese, 40% delas, ou seja 646.441, deveriam ser em IES públicas. Contudo, essa perspectiva não se concretizou e, dessas novas matrículas criadas, apenas 115.751, que corresponde a 7,2% do total, foram em instituições públicas.

Embora a meta 12 do PNE (2014-2024) seja nacional e não estabeleça submetas estaduais, é pertinente a análise dos dados de forma mais pormenorizada, especialmente para a compreensão das desigualdades existentes quanto ao acesso a esse nível educacional entre as regiões e estados da federação. Essa análise mais detalhada desvela contradições que precisam ser superadas para a redução dessas desigualdades e também possibilita reflexões sobre os desafios para a democratização e universalização do acesso a esse nível educacional no país.

Diante disso, os dados da tabela 3 trazem as informações referentes às matrículas e matrículas públicas na educação superior no Brasil por regiões e estados da federação no ano de 2014 e 2022, bem como os valores de taxa bruta. Esses indicadores mostram que há uma grande disparidade quanto ao acesso à educação superior no Brasil e que o indicador nacional ofusca essa assimetria. Por esse motivo, é oportuno a observação desses dados por regiões e estados da federação.

Tabela 3 - Matrículas e matrículas públicas na educação superior, percentual de matrículas públicas e taxa bruta no Brasil – ano de 2014 e 2022.

Regiões/ estados	Matrículas na ES 2014	Matrículas públicas na ES 2014	% de matrículas públicas 2014	Taxa Bruta 2014	Matrículas na ES 2022	Matrículas públicas na ES 2022	% de matrículas públicas 2022	Taxa Bruta 2022
Brasil	7.828.013	1.961.002	25,1	32,7	9.444.116	2.076.753	22,0	39,8
Norte	609.120	202.633	26,2	26,2	800.671	198.180	24,8	32,4
RO	71.089	10.231	33,1	33,1	85.485	12.743	14,9	37,9
AC	35.489	11.160	34,8	34,8	38.916	10.268	26,4	32,0
AM	157.530	52.963	33,6	29,1	178.876	48.662	27,2	30,5
RR	27.221	12.033	44,2	38,8	30.909	8.485	27,5	39,1
PA	204.876	70.911	34,6	18,9	332.768	70.781	21,3	29,5
AP	39.937	10.364	26,0	38,2	49.254	16.674	33,9	39,0
TO	72.978	34.971	47,9	37,7	84.463	30.567	36,2	41,9
Nordeste	1.646.883	582.852	35,4	24,1	2.012.720	599.475	29,8	29,6
MA	145.420	56.344	38,7	16,8	224.416	76.311	34,0	24,9
PI	113.069	52.929	46,8	30,2	132.303	49.061	37,1	34,7
CE	258.103	82.439	31,9	22,9	353.362	94.212	26,7	32,4
RN	122.364	51.786	42,3	29,4	136.010	58.698	43,2	32,5
PB	144.189	74.412	51,6	31,2	169.436	64.890	38,3	37,1
PE	255.414	88.992	34,8	23,0	323.031	82.684	25,6	28,6
AL	101.198	41.109	40,6	24,5	112.220	35.470	31,6	26,6
SE	83.828	30.928	36,9	30,4	84.338	25.730	30,5	28,7
BA	423.298	103.913	24,5	23,6	477.604	112.419	23,5	28,0
Sudeste	3.557.642	660.839	18,6	37,3	4.114.846	787.853	19,1	43,8
MG	797.601	194.868	24,4	33,7	912.900	213.946	23,4	40,5
RJ	634.727	160.410	25,3	33,9	859.969	190.861	22,2	48,4
SP	1.974.726	275.841	14,0	40,3	2.166.448	351.232	16,2	44,2
ES	150.588	29.720	19,7	33,9	175.529	31.814	18,1	38,3
Sul	1.262.929	346.439	27,4	38,0	1.666.392	296.201	17,8	52,9
PR	467.444	130.379	27,9	36,2	647.955	133.900	20,7	52,7
SC	315.627	117.395	37,2	38,7	442.552	60.345	13,6	56,6
RS	479.858	98.665	20,6	39,3	575.885	101.956	17,7	50,7
Centro-Oeste	751.439	168.239	22,4	39,8	846.142	194.808	23,0	43,8
MS	118.291	31.798	26,9	37,3	143.089	36.597	25,6	45,4
MT	162.194	41.859	25,8	40,7	184.489	49.831	27,0	46,3
GO	252.397	61.305	24,3	31,5	290.085	63.322	21,8	34,7
DF	218.557	33.277	15,2	59,1	228.479	45.058	19,7	61,3

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Superior. Brasília: Inep - 2014 e 2022. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeções da População Brasileira 2000 a 2060. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

É possível observar a desigualdade existente quanto ao acesso a esse nível educacional no país. No ano de 2014, os estados da Bahia, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Alagoas e Pará possuíam taxa bruta inferiores a 25%, sendo, respectivamente, 23,6%, 16,8%, 23%, 22,9%, 24,5% e 18,9%. Por consequência, nesses estados, os desafios para a obtenção de

50% de taxa bruta no ano de 2024 se mostravam bem mais desafiadores e, aparentemente, insuperáveis. Quanto aos dados do ano de 2022, restando apenas dois anos para a finalização da vigência do Plano, os percentuais de taxa bruta nesses estados foram de 28,0%, 24,9%, 28,6%, 32,4%, 26,6% e 29,5%, isto é, considerados baixos e revelam uma quantidade significativa da população sem acesso à educação superior nessas localidades.

Em contrapartida, há também os estados que possuíam percentuais de taxa bruta superiores a 35% no ano de 2014 e apresentavam desafios de expansão mais tênues que os demais. No estado de Roraima, a taxa bruta na educação superior era de 38,8%, no Acre 34,8%, em Tocantins 37,7%, em São Paulo 40,3%, em Santa Catarina 38,7% e no Rio Grande do Sul 39,3%. Decorridos oito anos de vigência do PNE (2014-2024), esses estados alcançaram patamares de taxa bruta de 39,1%, 32%, 41,9%, 44,2%, 56,6% e 50,7%, respectivamente. Entretanto, no ano de 2022 ainda existiam estados com situações bem desafiadoras, ratificando essa heterogeneidade existente no país em relação ao acesso à educação superior. Os seguintes estados possuíam taxa bruta inferiores a 30%: Pará (29,5%), Maranhão (24,9%), Pernambuco (28,6%), Alagoas (26,6%), Sergipe (28,7%) e Bahia (28%).

Esses percentuais de taxa bruta devem ser observados considerando as características demográficas de cada localidade. O estado de São Paulo, por exemplo, embora tenha apresentado percentual de taxa bruta superior à média do país, ainda possui uma quantidade significativa da população sem acesso à educação superior devido à sua alta densidade demográfica e alta participação da rede privada nessa oferta no estado. Os dados referentes ao Distrito Federal são uma exceção no contexto brasileiro, uma vez que esta unidade federativa já possuía, no ano de 2014, taxa bruta superior a 50%.

As informações contidas na tabela 3 mostram a evolução das matrículas públicas nas regiões e em cada unidade federada de 2014 para 2022, bem como o percentual de sua oferta. Esses dados permitem um olhar mais atento para a evolução ocorrida nas matrículas públicas nesse período e também para identificar a desigualdade e assimetria quanto a essa oferta entre os estados brasileiros. Conforme já mencionado, no ano de 2014, as IES públicas foram responsáveis por 25,1% da oferta, ao passo que em 2022 essa participação caiu para 22%.

Contudo, esse indicador apresenta consideráveis alterações quando ele é analisado de forma mais minuciosa. Percebe-se que em estados das regiões norte e nordeste que apresentam desafios sociais e econômicos mais acentuados e que também possuem menores

indicadores de taxa bruta, há uma maior participação percentual na oferta de matrículas públicas como é o caso dos estados do Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas e Bahia. Nesse caso, o desafio de ampliação de matrículas públicas nessas localidades se torna ainda mais exigente. Nos estados citados, as IES públicas eram responsáveis por 34,6%, 38,7%, 31,9%, 42,3%, 34,8%, 40,6% e 24,5%, respectivamente, da oferta de matrículas em educação superior.

Por outro lado, esse detalhamento dos dados quanto a oferta desse nível educacional também mostra que há unidades federadas com uma menor participação de oferta pública. Os estados de São Paulo, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal possuem uma expressiva atuação da rede privada em detrimento da oferta pública. Os dados indicam que nessas localidades, as IES públicas foram responsáveis por somente 14%, 19,7%, 20,6% e 15,2% das matrículas, nessa mesma ordem. Ao passo que no ano de 2022, havia sete estados da federação que possuíam percentual de matrículas públicas inferiores a 25%, sendo eles: Rondônia (14,9%), Pará (21,3%), Bahia (23,5%), Minas Gerais (23,4%), Rio de Janeiro (22,2%), São Paulo (16,2%) e Espírito Santo (18,1%).

Por conseguinte, os dados da tabela 4 apresentam a diferença quantitativa e o percentual de crescimento das matrículas e matrículas públicas na educação superior do país entre 2014 e 2022, bem como mostra qual foi o percentual das novas matrículas públicas em relação às novas matrículas criadas nesse mesmo período no Brasil, regiões e estados. O tratamento desses dados permite verificar o contexto da expansão vivenciada em cada unidade federada no que concerne à evolução das matrículas, especialmente, quanto a expansão e evolução das matrículas públicas nessas localidades nesse intervalo dos primeiros oito anos de vigência do PNE (2014-2024).

Tabela 4 – Diferença nas matrículas na educação superior e educação superior pública. Percentual de crescimento das matrículas e matrículas públicas. Percentual das novas matrículas públicas do total das novas matrículas na educação superior. Brasil, regiões e estados da federação – 2014 e 2022.

Regiões/ estados	Diferença nas matrículas entre 2022 e 2014	Diferença nas matrículas públicas entre 2022 e 2014	% crescimento entre 2014 e 2022	% crescimento de matrículas públicas entre 2014 e 2022	% das novas matrículas públicas do total das novas matrículas em educação superior entre 2022 e 2014
---------------------	--	--	---------------------------------------	---	---

A expansão da educação superior pública no Brasil na vigência do PNE (2014-2024): desafios não superados da meta 12 e perspectivas para o próximo decênio

Brasil	1.616.103	115.751	20,6%	5,90%	7,2
Norte	191.551	-4.453	31,4%	-2,20%	-2,3
RO	14.396	2.512	20,3%	24,55%	17,4
AC	3.427	-892	9,7%	-7,99%	-26,0
AM	21.346	-4.301	13,6%	-8,12%	-20,1
RR	3688	-3.548	13,5%	-29,49%	-96,2
PA	127.892	-130	62,4%	-0,18%	-0,1
AP	9.317	6.310	23,3%	60,88%	67,7
TO	11.485	-4.404	15,7%	-12,59%	-38,3
Nordeste	365.837	16.623	22,2%	2,85%	4,5
MA	78.996	19.967	54,3%	35,44%	25,3
PI	19.234	-3.868	17,0%	-7,31%	-20,1
CE	95.259	11.773	36,9%	14,28%	12,4
RN	13.646	6.912	11,2%	13,35%	50,7
PB	25.247	-9522	17,5%	-12,80%	-37,7
PE	67.617	-6.308	26,5%	-7,09%	-9,3
AL	11.022	-5.639	10,9%	-13,72%	-51,2
SE	510	-5.198	0,6%	-16,81%	-1.019,2
BA	54.306	8.506	12,8%	8,19%	15,7
Sudeste	557.204	127.014	15,7%	19,22%	22,8
MG	115.299	19.078	14,5%	9,79%	16,5
RJ	225.242	30.451	35,5%	18,98%	13,5
SP	191.722	75.391	9,7%	27,33%	39,3
ES	24.941	2.094	16,6%	7,05%	8,4
Sul	403.463	-50.238	31,9%	-14,50%	-12,5
PR	180.511	3.521	38,6%	2,70%	2,0
SC	126.925	-57.050	40,2%	-48,60%	-44,9
RS	96.027	3.291	20,0%	3,34%	3,4
Centro-Oeste	94703	26.569	12,6%	15,79%	28,1
MS	24.798	4.799	21,0%	15,09%	19,4
MT	22.295	7.972	13,7%	19,04%	35,8
GO	37.688	2.017	14,9%	3,29%	5,4
DF	9.922	11.781	4,5%	35,40%	118,7

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Superior. Brasília: Inep - 2014 e 2022. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeções da População Brasileira 2000 a 2060. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Os dados apresentados ratificam a heterogeneidade existente no país quanto as características de acesso à educação superior no Brasil. Observa-se mais uma vez que os indicadores nacionais camuflam essas diferenças que precisam ser desveladas e observadas no tocante as ações e estratégias para o enfrentamento dessas desigualdades intra e inter-

regionais e quanto a oferta pela rede pública. Considerando o crescimento de matrículas na educação superior nesse intervalo temporal, 16 unidades federadas apresentaram evolução inferior à média nacional de 20,6%, sendo elas: Acre (9,7%), Amazonas (13,6%), Roraima (13,5%), Tocantins (15,7%), Piauí (17%), Rio Grande do Norte (11,2%), Paraíba (17,5%), Alagoas (10,9%), Sergipe (0,6%), Bahia (12,8%), Minas Gerais (14,5%), São Paulo (9,7%), Espírito Santo (16,6%), Mato Grosso (13,7%), Goiás (14,9%) e Distrito Federal (4,5%).

Ao associar a análise dos dados da tabela 3 e 4 é possível elencar alguns cenários quanto a evolução de matrículas ocorrida nesse período e o nível do desafio de expansão ainda existente para a obtenção de 50% de taxa bruta entre as unidades federadas do país, tendo em vista que temos contextos muito divergentes como já foi apresentado. O primeiro cenário observado é dos estados que apresentaram crescimento de matrículas entre 2014 e 2022 inferior a 20% e ainda apresentam taxa bruta inferior a 35%, são eles: Acre, Amazonas, Roraima, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Bahia e Goiás.

O segundo cenário se refere aos estados que apresentaram expansão de matrículas, entre 2014 e 2024, superior a 20% e ainda apresentam taxa bruta inferior a 35%, são eles: Pará, Maranhão, Ceará e Pernambuco. O terceiro corresponde aos estados que obtiveram alguma expansão de matrículas na educação superior em seus territórios e possuem taxa bruta entre 35% e 49,9%, são eles: Roraima, Amapá, Tocantins, Paraíba, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Por fim, no quarto cenário temos as unidades federadas que já alcançaram ou superaram os 50% de taxa bruta no ano de 2022: Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

Um dos indicadores estabelecidos pela meta 12 do PNE (2014-2024) é que 40% da nova expansão determinada por essa meta deve ser realizada por meio da criação de novas matrículas públicas. Nessa perspectiva, os dados da tabela 4 mostram qual foi o percentual de novas matrículas públicas, tendo em vista o total das novas matrículas criadas em educação superior entre 2014 e 2022 no Brasil, regiões e estados da federação. Conforme já mencionado, das 1.616.103 novas matrículas nesse período, somente 115.751, ou seja, 7,2%, foram de matrículas públicas, percentual bem abaixo do determinado pela meta. A observação desse dado por regiões e estados da federação também desvela as diferenças existentes no contexto do país quanto a essa expansão ocorrida no país nesse período.

Além de determinar os percentuais de taxa bruta e taxa líquida a serem obtidos no ano de 2024, a meta 12 do PNE (2014-2024) também resguardou que 40% da nova expansão de matrículas seja em IES públicas. A análise desses dados por regiões e estados também ilustra as desigualdades e assimetrias quanto à oferta e acesso a esse nível educacional no país. A região Norte é um interessante exemplo quanto a essa assimetria: o percentual de matrículas públicas, do total das novas matrículas criadas entre 2014 e 2022, foi de -2,3%. Todavia, nos estados de Rondônia e no Amapá foram de 17,4% e 67,7%, respectivamente, uma vez que, nos estados do Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Tocantins, as matrículas públicas apresentaram crescimento negativo.

Considerando o previsto para o crescimento determinado de matrículas públicas, é possível também definir quatro cenários quanto a essa expansão ocorrida de 2014 a 2022. O primeiro deles diz respeito as unidades federadas que obtiveram crescimento das matrículas públicas em relação ao total das novas matrículas igual ou superior a 40% conforme exigido pela meta 12: Amapá, Rio Grande do Norte e Distrito Federal. Dentre eles, somente o Distrito Federal superou o indicador de 50% de taxa bruta, os demais apresentaram taxa bruta de 39% e 32,5%, respectivamente.

O segundo cenário é relativo aos estados que obtiveram crescimento das matrículas públicas em relação ao total das novas matrículas entre 20% e 39,9%: Maranhão, São Paulo e Mato Grosso, dos quais, os dois últimos já alcançaram taxa bruta superior a 40% em 2022. Por sua vez, o terceiro cenário equivale aos estados que obtiveram crescimento das matrículas públicas em relação ao total das novas matrículas de até 20%: Roraima, Ceará, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Goiás.

Nessa perspectiva de análise, o quarto cenário corresponde aos estados que obtiveram crescimento negativo das matrículas públicas em relação ao total das novas matrículas no qual encontra-se a maior parte dos casos: Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Tocantins, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Santa Catarina.

A análise da dinâmica de crescimento das matrículas públicas, bem como a observação dessa evolução de forma mais pormenorizada entre os estados da federação é essencial para a avaliação do estágio de (não) cumprimento dos indicadores da meta 12. Os dados apresentados indicam que embora tenha ocorrido a elevação de matrículas e ténue ampliação das matrículas públicas, a evolução ocorrida está bem abaixo do que deveria acontecer para

alcançar o êxito da meta. Nesse sentido, os indicadores previstos na meta 12 do PNE (2014-2024) precisarão ser novamente objeto de atenção do próximo PNE, uma vez que os desafios de expansão nela propostos se mostram insuperáveis até o final de 2024.

Considerações finais

Buscou-se, por meio deste estudo, analisar a expansão de matrículas das IES públicas brasileiras no período de 2014 a 2024, tendo como subsídio o conteúdo da meta 12 do PNE (2014-2024), de modo a verificar como ocorreu essa evolução, tendo em vista o que estava determinada para a expansão do segmento público. Essa meta trata de elevar as matrículas da graduação na educação superior no país, estabelecendo ainda um percentual de ampliação de matrículas específico para as IES públicas, determinando que 40% da nova expansão exigida ao país seja promovida por meio da criação de matrículas públicas e ainda preconiza que é necessário assegurar a qualidade dessa oferta e expansão.

Este estudo fez levantamento, sistematização e análise de dados sobre a evolução dessas matrículas no Brasil, regiões e estados da federação e uma discussão sobre o direito ao acesso a esse nível educacional, bem como, sobre a responsabilidade de cada ente federado para sua oferta pública. Essa discussão sobre a característica do regime de colaboração sobre a oferta pública de educação superior se faz oportuna e necessária num contexto de avaliação do indicador de expansão determinado para as IES públicas pela meta 12.

Diferente do que está previsto e regulamentado para a educação básica, observou-se que há uma intrigante lacuna na legislação nacional sobre a definição do ente federado responsável pela oferta de educação superior pública no país. Essa omissão torna o direito ao acesso a esse nível educacional de proteção mais frágil e impede também a imputação de responsabilidades pelo não cumprimento de sua oferta pública, uma vez que, conforme apresentado na seção 1 deste estudo, não existe no ordenamento jurídico brasileiro a definição expressa de qual ente federado seja o responsável, mesmo que prioritariamente, pela sua oferta pública.

Nesse sentido, o conteúdo da meta 12 também foi omissivo quanto a esse respeito e não regulamentou como ocorreria a divisão de responsabilidade federativa entre União, estados e municípios no tocante ao determinado para a expansão das IES públicas. Essa discussão e definição da responsabilidade dos entes federados para com a educação superior precisa

estar prevista no próximo PNE, bem como a retomada da discussão da instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) como articulador das políticas para esse setor. Somente assim será possível um melhor planejamento federativo para a ampliação e expansão da oferta pública de educação superior no país.

Ao analisarmos a trajetória de expansão da educação superior no Brasil nos oito primeiros anos de vigência do PNE (2014-2024), constata-se um contexto permeado por tessituras contraditórias, assimétricas e heterogêneas que são desveladas, especialmente, quando se pormenoriza a apreciação dos dados entre as regiões e estados da federação. Os dados mostram que embora tenha ocorrido uma expansão de matrículas e crescimento da taxa bruta, a meta 12 provavelmente não será cumprida até 2024. Ademais, a participação da rede pública na expansão das matrículas na educação superior foi irrisória e aconteceu via ampliação de oferta a distância e redução da oferta de matrículas presenciais.

Para o cumprimento dessa meta até 2024 seria necessário que tivesse ocorrido um importante esforço que resultasse em uma expansão mais acentuada do que a observada a partir de 2014. Assim, o Brasil deve encerrar o PNE (2014-2024) com taxas de atendimento na educação superior abaixo do que foi determinado, mantendo um sistema que ainda não está democratizado e longe de se tornar universal. Outro ponto de destaque é a excessiva concentração da oferta pela rede privada, que detém cerca de 78% das matrículas. Observa-se que as matrículas criadas no segmento público estão bem abaixo dos 40% esperados em termos de novas matrículas.

É possível afirmar que a meta 12 do PNE (2014-2024) conseguiu definir uma importante proposta de ampliação do acesso à educação superior ao determinar uma expansão específica para as IES públicas. Todavia, tal determinação não conseguiu se constituir como indutora de políticas públicas que poderiam ter alterado o cenário dessa oferta no Brasil, pois o Plano deixou de ser a referência para a promoção de políticas públicas nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022).

Nesse sentido, se torna imperativo ao atual governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026), a retomada dos princípios previstos na CF de 1988, especialmente os artigos 6º, 205 e 208 na proposição de uma nova proposta de PNE, para o próximo decênio, que seja capaz de recuperar a proposta de expansão para a educação superior a fim de garantir de modo objetivo a democratização dessa oferta com mais qualidade e

comprometida com o desenvolvimento social priorizando essa ampliação por meio de sólidas políticas e investimentos em IES públicas para que essa oferta não se mantenha baseada em fundamentos que atendam o mercado e avancemos, assim, de forma mais concreta para a superação das desigualdades sociais que ainda são tão marcantes em nosso país.

Referências

BRASIL. Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição Extra

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF: 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação: 7 anos de descumprimento**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/versao-estendida-balanco-do-pne-2021/>

CARVALHO, Renata Ramos da Silva; OLIVEIRA, João Ferreira de. Expansão e qualidade da educação superior: um balanço das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024. **Revista Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 27, n. 02, p. 227-247, jul. 2022

CARVALHO, Renata Ramos da Silva; ANDERL, E. G. C. Cooperação Federativa e metas para a educação superior nos planos estaduais de educação: desafios de articulação com o PNE (2014-2024). **REVELLI** - Revista de Educação, Língua e Literatura da UEG-Inhumas., v. 12, p. 1-20, 2020.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva. C. **O PNE e as universidades estaduais: características institucionais, expansão e financiamento**. 2018. 387 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

CEZNE, Andrea Nárriman. O direito à educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental. UFSM, Centro de Educação, **Revista Educação**, v. 31 - n. 1, p. 115-132, 2006

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n.º 111, p. 481-500, abr.-jun. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educ. Soc.**, Campinas, v.40, 0224639, 2019

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024): avaliação e perspectivas**. Campinas: Mercado das Letras, 2017.

OLIVEIRA, João Ferreira de; CARVALHO, R. R. S. As metas do Plano Nacional de educação - PNE (2014-2024) para a educação superior brasileira: As tensões e os desafios da expansão

com qualidade. In: Monica Aparecida da Rocha; Armando Alcântara Santuário. (Org.). **Políticas públicas de educação superior e desenvolvimento: desafios e dimensões contemporâneas no Brasil e no México.** 1aed.Palmas: Eduft, 2019, v. 1, p. 79-98.

OLIVEIRA, João Ferreira de; OLIVEIRA, Valdirene Alves de; CARVALHO, Renata Ramos da Silva. O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a construção do Sistema Nacional de Educação no contexto do regime de colaboração. In: FRANÇA, Magna; BARBOSA JÚNIOR, Walter Pinheiro (Orgs.). **Políticas e práxis educativas.** Natal: Editora Caule de Papiro, 2017. p. 50-70.

OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. A educação superior no Plano Nacional de Educação (2014-2024): expansão e qualidade em perspectiva. In: **SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR**, 24., Maringá-PR, Maringá-PR, 2016.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases** (Lei n.º 9.394/96). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 2000.

SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo diagnóstico da política de expansão (e acesso à) da educação superior no Brasil - 2002-2012.** Piracicaba, 2014. (Mimeo).

Sobre a autora

Renata Ramos da Silva Carvalho

Pós-doutora, Doutora e Mestra em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professora efetiva da Universidade Estadual de Goiás (UEG), Unidade Universitária de Inhumas, no curso de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE-UEG/Inhumas). Desenvolve estudos e pesquisas e orienta estudantes de mestrado, prioritariamente, no campo das políticas educacionais. Coordenadora do Grupo de Estudo e Pesquisa em Políticas Educacionais – GEPPE-UEG/Inhumas. Integrante da Rede de Pesquisas Universitas/Br. Tese premiada com menção honrosa na área da Educação no Prêmio Capes de Tese do ano de 2018.

E-mail: renata.amos@ueg.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7461-6698>

Recebido em: 15/07/2024

Aceito para publicação em: 02/08/2024