

O PNE E A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: EXPANSÃO, INTERIORIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO (2014-2018)

PNE AND HIGHER EDUCATION IN BRAZIL: EXPANSION, INTERIORIZATION AND PRIVATIZATION (2014-2018)

Andre Rodrigues Guimarães

Francisco Orinaldo Pinto Santiago

Ilma de Andrade Barleta

Leila Pio Mororó

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar o processo de expansão e interiorização da educação superior no Brasil, no contexto de vigência inicial do Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005/2014. Trata-se de pesquisa fundamentada no materialismo histórico-dialético cujo os dados analisados foram extraídos do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, órgão vinculado ao Ministério da Educação. Para tanto, considera-se especificamente as categorias de conteúdo expansão, interiorização, público e privado, com base nos dados da evolução no número de instituições, cursos e matrículas na educação superior, no período de 2014 a 2018. A análise mostrou que a continuidade na política de expansão da educação superior foi induzida pela meta 12 do PNE vigente apresenta traços de continuidade e aprofundamento da lógica de mercado na educação.

Palavras-chave: Educação Superior; PNE; Expansão; Interiorização; Privatização.

Abstract: The objective of this article is to analyze the process of expansion and internalization of higher education in Brazil, in the context of the initial validity of the National Education Plan, Law no. 13,005 / 2014. This is a research whose analysis of data extracted from the Higher Education Census of the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira, an organ linked to the Ministry of Education is based on historical-dialectical materialism. For this purpose, the categories of expansion, interiorization, public and private content are specifically considered, based on the evolution data in the number of Institutions, Courses and enrollments in higher education in the period from 2014 to 2018. The analysis showed that the policy of expansion of higher education induced by goal 12 of the current PNE shows signs of continuity and deepening of the market logic in education.

Keywords: Higher Education; PNE; Expansion; Interiorization; Privatization.

Introdução

No contexto da mundialização da economia, diversos organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), produzem documentos com orientações destinadas à formulação e implementação de políticas educacionais, visando atender os interesses do mercado (MAUÉS, 2019). Essas orientações ganharam materialidade na América Latina a partir da última década do século XX, com a ascensão de governos neoliberais.

No Brasil, a partir da década de 1990, essas orientações induziram mudanças no âmbito da regulamentação legal da política educacional, tendo como marco maior a Lei n. 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Para a educação superior, como analisa Sguissardi (2009), as alterações realizadas apresentam como fundamento a expansão do modelo privado-mercantil, com a flexibilização das medidas legais que regulam a sua oferta. Com a mesma perspectiva, também foi sancionada a Lei n. 10.172/2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de 10 anos.

Com o fim da vigência do PNE aprovado em 2001, abriu-se o debate sobre a construção do novo Plano, que foi instituído com a Lei n. 13.005/2014. Esse Plano, também com vigência decenal, apresenta 20 metas, com 3 delas específicas para a educação superior (metas 12, 13 e 14). Nesse estudo, destaca-se particularmente a Meta 12, por apresentar ações específicas para a expansão e interiorização da educação superior em cursos de graduação, com medidas também direcionadas ao atendimento do setor privado-mercantil.

O presente texto tem o objetivo de analisar o processo de expansão e interiorização da educação superior no Brasil no contexto de vigência dos quatro primeiros anos do PNE, tomando como categorias centrais além da expansão e da interiorização, o público e o privado na educação superior brasileira, com análise da evolução quantitativa de instituições, cursos e matrículas, no período 2014-2018. Para tanto, considera-se especificamente o estabelecido na meta 12. A análise fundamenta-se no materialismo histórico-dialético e tem como fonte principal os dados disponíveis no Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, órgão vinculado ao Ministério da Educação.

REVELLI, Vol. 12. 2020. Dossiê: Políticas para educação superior e Plano Nacional de Educação. ISSN 1984-6576.

E-202024

O texto está estruturado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, analisa-se as perspectivas postas para a educação superior no atual PNE, particularmente para seu processo de expansão e interiorização. Na segunda seção, evidencia-se a materialidade dessa expansão e interiorização, a partir dos dados oficiais analisados.

PNE 2014-2024 e a expansão da educação superior

As discussões e disputas que circundam a educação superior no contexto mundial repercutem na política e no planejamento educacional brasileiro para este setor e, conseqüentemente, nos instrumentos normativos, programas e planos de educação no âmbito das três esferas administrativas do Estado brasileiro. Notadamente, tais marcos regulatórios apresentam concepções de educação subjacentes ao tempo histórico em que estão imersos, bem como aos desafios presentes na construção da educação como política pública e direito social.

As 20 metas do PNE (2014-2024) abarcam a educação básica (metas 1 a 11), a educação superior (metas 12 a 14), a formação e valorização dos profissionais da educação (metas 15 a 18), a gestão democrática e o financiamento da educação (metas 19 e 20). Esse conjunto de metas se desdobra em 170 estratégias que visam direcionar as ações governamentais em curto, médio e longo prazo com o intuito de alcançar as dez diretrizes do Plano¹. Em se tratando da educação superior, dentre outros aspectos, o PNE, particularmente na meta 12, enfatiza a continuidade de sua expansão e interiorização – categorias centrais no presente estudo.

As discussões para a elaboração do novo PNE iniciaram no ano de 2010, especialmente por meio de conferências municipais, estaduais e nacional. Entretanto,

¹ No artigo 2º, da Lei nº 13005/2014, estão presentes dez diretrizes, são elas: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

mesmo tendo sido encaminhado para o Congresso Nacional, ainda em 2010, a aprovação se deu após quatro anos e o seu texto final é a expressão da correlação de forças que se fizeram presentes no seu processo de tramitação. A materialização do PNE (2014-2024) depende, em certa medida, do reconhecimento do Plano como política de Estado para educação, na direção da construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que seria, segundo Saviani (2017), a “unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo que formem um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país” (SAVIANI, 2017, p. 43). Para autor (2017), porém, alguns obstáculos competem para a construção do SNE brasileiro e, conseqüentemente, para efetivação do PNE, sendo eles: histórica resistência à manutenção da educação pública em nosso país; a descontinuidades das políticas educacionais; as concepções ideológicas que orientam a política e os obstáculos normativos-legais. O planejamento e a gestão da educação superior, a partir do que está proposto no PNE, não podem, portanto, ser entendidos fora dos obstáculos sinalizados por Saviani.

De acordo com Dourado (2017), as políticas direcionadas para educação superior em termos de expansão e interiorização são marcadas pela diversificação e diferenciação institucional, que se dão de maneira concomitante nas esferas públicas e privadas de ensino, por processos de mercantilização e, mais recentemente, sob a égide de oligopólios e processos de financeirização.

A flexibilização da organização acadêmica² (universidades; centros universitários; institutos federais de educação, ciência e tecnologia; centros federais de educação tecnológica e faculdades) das instituições de educação superior e da natureza das instituições (públicas e privadas – com ou sem fins lucrativos) são elementos que, impulsionados pelo neoliberalismo no campo educacional, promovem alterações na função social da universidade e na formação da classe trabalhadora. O PNE vigente aprofunda a flexibilização quando trata de expansão e interiorização da educação superior.

Ao prever na meta 12, a elevação da “taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a

² A LDB/1996 instituiu a diversificação da organização acadêmica, de modo que a educação superior pode ser ofertada em: universidades; centros universitários; institutos federais de educação, ciência e tecnologia; centros federais de educação tecnológica e Ffaculdades.

qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público” (BRASIL, 2014), o PNE explicita a expansão e a interiorização da educação superior no país.

O discurso subjacente a essa meta tende ao favorecimento dos interesses privado-mercantis na oferta da educação superior quando na projeção de elevação das taxas bruta e líquida de matrícula, para a população de 18 a 24 anos, o percentual mínimo a ser observado no setor público é de, pelo menos, 40%. Ou seja, caberia à iniciativa privada 60% de participação no crescimento do número de matrículas, havendo predomínio das matrículas no setor privado, demonstrando a face privatista do PNE. Sobre esse aspecto, Minto (2018, p. 6) destaca que:

Na elaboração de uma peça como o PNE, abre-se a possibilidade de alterar as linhas gerais de implementação das políticas para a educação. Para o setor privado, representa uma possibilidade de reorganização dos seus interesses perante o Estado, mormente de ampliar as estratégias de captura do fundo público num contexto em que os serviços se tornam cada vez mais estratégicos para frações da burguesia brasileira.

A destinação do fundo público para grupos empresariais que atuam na oferta da educação superior e a concepção de educação enquanto serviço/mercadoria mantiveram-se presentes no texto da meta 12. Embora imbuído de um caráter democratizador, na medida em que se tem o reconhecimento da necessidade de expansão do acesso às instituições de educação superior, o PNE perpetua concepções e práticas que favorecem o setor empresarial no campo da educação.

A meta 12 do PNE possui 21 estratégias de operacionalização. Considerando um panorama geral das estratégias, elas podem ser compreendidas sob 3 eixos: expansão, interiorização e democratização. Nos limites desse estudo, destacamos, em termos de expansão e interiorização da educação superior, algumas delas: a) ampliar a oferta de vagas, por meio da Rede Federal de Educação Superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia/ Centro Federal de Educação Tecnológica-CEFET) e do sistema Universidade Aberta do Brasil-UAB (estratégia 12.1); b) ações voltadas ao financiamento estudantil, por meio do Fundo de Financiamento Estudantil-FIES e Programa Universidade para Todos-PROUNI (estratégia 12.6 e 12.20) (BRASIL, 2014).

Como pode-se observar, o PNE mantém e aprofunda políticas e programas que já vinham sendo desenvolvidos na educação superior brasileira, cuja ênfase está na participação de setor privado, inclusive com incentivo financeiro (FIES e PROUNI). Já a expansão da UAB indica a tendência de ampliação da modalidade de Ensino à Distância (EaD) na educação superior e a ampliação da Rede Federal de Educação Superior Profissional, Científica e Tecnológica estimula a formação em educação profissional e tecnológica.

De acordo do Minto (2018, p. 9), “o que está desenhado é um quadro similar ao que se constituiu durante a vigência do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (2007-2013)”, ou seja, segue a tendência de expansão do período anterior marcado pela: presença da EaD nas universidades federais (em regiões não atrativas ao mercado); oferta do ensino não universitário e o estímulo ao setor privado-mercantil com incentivo financeiro oriundo do fundo público.

Contraditoriamente, esses elementos destacados na meta 12 e suas estratégias se apresentam, hegemonicamente, como parte do processo de expansão e interiorização, necessários para o garantia da educação como direito social quando, de fato, escamoteia a disputa pelo fundo público, direciona a formação da classe trabalha para interesses do mercado e contribui para uma concepção de educação enquanto serviço/mercadoria.

Importa também registrar dois elementos, primeiro sobre a tessitura do PNE em vigência, pois o mesmo não apresenta diagnóstico situacional sobre a educação escolar no nosso país. Esta ausência, por sua vez, favoreceu a definição das estratégias de operacionalização das metas com forte tendência de reprodução da lógica dominante. O segundo aspecto diz respeito à privatização do discurso da política, pois grupos de interesse privado têm cada vez mais utilizado as instâncias do estado para tencionar a relação capital e trabalho.

Ainda que a política de expansão desse nível de educação, com forte amparo do atual PNE, se efetive com prevalência do setor privado, a reivindicação social também impulsionou alguns avanços na perspectiva de direitos coletivos. É nesse sentido que o então governo Dilma instituiu a adoção de políticas afirmativas nas instituições federais, com a Lei 12.711/2012, a qual dispõe sobre o ingresso nas instituições federais (universidades, institutos e centros), com reserva de vagas para

pretos, pardos e indígenas. Em 2016, a legislação foi alterada e passou a contemplar também as pessoas com deficiências, em função da Lei nº 13.409/2016.

Também no âmbito da pós-graduação foi induzida a adoção de ações afirmativas, com a Portaria Normativa N. 13, de 11 de maio de 2016, publicada pelo Ministério da Educação. Com isso, possibilitou-se a ampliação do acesso aos diversos grupos sociais que historicamente foram excluídos em cursos de graduação e pós-graduação (SANTIAGO, 2019). Nesse sentido cabe destacar a importância dessas legislações como uma conquista para inclusão socioeducacional das pessoas negras, indígenas e com deficiências.

Longe de ser um consenso, a chamada Ações Afirmativas sempre foi objeto de muita polêmica. Em razão de interesses diversos (sobretudo econômico) de diferentes grupos e classes sociais, ataques e defesas têm sido sistematicamente feitos a Lei, desde sua aprovação até os dias atuais. Um dos mais emblemáticos ataques foi o praticado pelo então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, que revogou, com a Portaria N. 545, de 16 de junho de 2020, a Portaria Normativa N. 13, de 11 de maio de 2016. Em reação a esse ataque, os movimentos sociais, a comunidade acadêmica, entidades como o ANDES-SN e significativa parte da opinião pública pressionaram o governo Bolsonaro e, dias depois, o MEC revogou a Portaria N. 545 retornando-se, assim, à eficácia legal instituída em 2016.

Expansão, interiorização e privatização da educação superior

Considerando as estreitas e diretas relações da economia mundializada e a concepção de ensino superior que dela deriva e se materializa em políticas públicas, procurou-se analisar a expansão e a interiorização da educação superior no Brasil no contexto do atual PNE.

A Tabela 1 apresenta os dados referentes ao número de Instituições de Ensino Superior (IES).

Tabela 1. Instituições de Ensino Superior no Brasil, por categoria administrativa (2014 a 2018).

Ano	Pública e Privada			Pública			Privada		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
2014	2.368	845	1.523	298	97	201	2.070	748	1.322

2015	2.364	846	1.518	295	98	197	2.069	748	1.321
2016	2.407	864	1.543	296	98	198	2.111	766	1.345
2017	2.448	874	1.574	296	98	198	2.152	776	1.376
2018	2.537	904	1.633	299	98	201	2.238	806	1.432
$\Delta\%$	7,13	6,98	7,22	0,33	1,03	0	8,11	7,75	8,32

Fonte: BRASIL/MEC/INEP, 2015, 2018a, 2018b, 2018c, 2019.

Entre 2014 e 2018, o número de IES ampliou-se em 169, o equivalente a 7,13%. Esse processo foi decorrente da manutenção da política de expansão da educação superior pela via privada. As instituições públicas apresentam pífio crescimento (0,33%), apenas 1 nova instituição, registrando inclusive queda nos números em anos intermediários. Já o setor privado ampliou-se com 168 instituições, expansão de 8,11%.

Identifica-se que em todos os anos há predomínio de IES localizadas no interior. Mas a evolução registrada é bastante distinta quando se considera a categoria administrativa. No âmbito geral, a expansão registrada no interior (7,22%) é próxima ao índice apresentado na capital (6,98%). Na rede pública manteve-se em 2018, após queda nos anos intermediários, o mesmo número registrado em 2014, logo, sem crescimento no período. A iniciativa privada também apresentou crescimento ligeiramente mais acentuado no interior (8,32%) – na capital o índice foi 7,75%.

Esse processo apresenta sintonia com as orientações de organismos internacionais (MAUÉS; GUIMARÃES, 2019), com incentivo à expansão do setor privado com fins de lucro, para constituição e ampliação de mercado educacional (SGUISSARDI, 2008). Assim, o crescimento do atendimento educacional nesse nível efetiva-se marcadamente com sua privatização, especialmente a partir de IES que têm como propósito central valorizar capital, com a venda de serviços educativos.

Esse movimento também é registrado no número de cursos e matrículas na graduação. A Tabela 2 apresenta dados de cursos presenciais.

Tabela 2. Cursos de graduação presencial no Brasil, por categoria administrativa (2014 a 2018).

Ano	Pública e Privada			Pública			Privada		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
2014	31.513	11.625	19.888	10.609	3.027	7.582	20.904	8.598	12.306
2015	32.028	12.017	20.011	10.347	3.041	7.306	21.681	8.976	12.705
2016	32.704	12.309	20.395	10.093	2.970	7.123	22.611	9.339	13.272
2017	33.272	12.531	20.741	9.963	2.986	6.977	23.309	9.545	13.764
2018	34.785	13.353	21.432	10.031	3.000	7.031	24.754	10.353	14.401
$\Delta\%$	10,38	14,86	7,76	-5,45	-0,89	-7,27	18,42	20,41	17,02

Fonte: BRASIL/MEC/INEP, 2015, 2018a, 2018b, 2018c, 2019.

Em todos os anos, a maioria dos cursos de graduação presencial estão localizados no interior. No entanto, o maior crescimento relativo no total, no período analisado, foi registrado na capital. Quanto à variação percentual, o aumento foi de 10,38% no total cursos, com 14,86% na capital e 7,76% no interior. No setor público, houve uma queda de 5,44%, sendo deste quantitativo uma redução de 0,89% na capital e um decréscimo de 7,26% no interior. Já no setor privado, o total de cursos presenciais cresceu 18,41%, sendo 20,41% na capital e 17,02% no interior.

Esse processo de contração do setor público e ampliação do setor privado, registrado a partir de 2014, contraria as perspectivas de expansão da educação superior como direito social. Mas, no âmbito dos cursos de graduação presenciais, identifica-se que esse processo ainda está distante da perspectiva de garantia do acesso para toda a população.

Nesse movimento expansionista também é fundamental considerar o papel da EaD. Particularmente para a iniciativa privada, essa modalidade tem se consolidado como viés central para ampliação da mercantilização na formação humana. No período em análise, a evolução nos cursos EaD foi de 185,93% – saindo de 938 para 2.682. Esses dados estão expostos na Tabela 3.

No total, a expansão de cursos presenciais e EaD foi de 15,46%, na EaD o índice foi de 132,75%, passando de 1.365 para 3.177. Ainda que com menor força, também a expansão de tais cursos no setor público, que atingiu aumento de 15,93% – enquanto a oferta presencial, como já analisado, teve redução (5,45%).

Tabela 3. Cursos de Ensino Superior no Brasil, por categoria administrativa e modalidade acadêmica (2014 a 2018).

Ano	Pública e Privado			Pública			Privada		
	Total	EaD	Presencial	Total	EaD	Presencial	Total	EaD	Presencial
2014	32878	1365	31513	11036	427	10609	21842	938	20904
2015	33501	1473	32028	10769	422	10347	22732	1051	21681
2016	34366	1662	32704	10542	449	10093	23824	1213	22611
2017	35380	2108	33272	10425	462	9963	24955	1646	23309
2018	37962	3177	34785	10526	495	10031	27436	2682	24754
Δ%	15,46	132,75	10,38	-4,62	15,93	-5,45	25,61	185,93	18,42

Fonte: BRASIL/MEC/INEP, 2015, 2018a, 2018b, 2018c, 2019.

No centro desse processo está o interesse pela privatização e mercantilização desse nível educacional. Trata-se de destituir o caráter público e de direito social da educação para transferi-la ao setor de serviços a serem ofertados, prioritariamente, pela

REVELLI, Vol. 12. 2020. Dossiê: Políticas para educação superior e Plano Nacional de Educação. ISSN 1984-6576.

iniciativa privada e com fins de lucro. Entende-se que, na reformulação da educação superior, três objetivos se conjugam: a constituição de sujeitos com formação flexível, enxuta e adaptável aos interesses da produção capitalista; a ampliação do setor privado-mercantil, com a desresponsabilização do poder público; e a exacerbação da meritocracia, atribuindo a cada pessoa a responsabilidade por seu sucesso ou fracasso.

Para análise completa desse processo expansionista, é fundamental considerar os dados referentes às matrículas em cursos de graduação. Conforme evidenciam outros estudos, o predomínio privado-mercantil na oferta da educação superior no Brasil foi impulsionado a partir da LDB (Lei n. 9.394/1996). A partir de então, elevou-se paulatinamente a hegemonia desse setor em instituições, cursos e matrículas (SEGENREICH; CASTANHEIRA, 2009; BRITO; GUIMARÃES, 2017).

No movimento contraditório entre a crescente privatização da educação superior e sua afirmação enquanto direito social (ANDRADE; SIMÕES, 2020), também se efetiva a sua interiorização. Conforme indicadores oficiais a expansão desse nível de ensino, na década de 1990 foi mais acentuada nas cidades do interior, que passou a deter maior número de estudantes em cursos de graduação que as capitais.

O Censo de 1998 indicou, pela primeira vez, que as instituições instaladas nas cidades do interior já possuem mais alunos (1.103.808) que as das capitais (1.022.150). As instituições localizadas nas capitais tinham 776.145 alunos em 1990 e têm agora um total de 1.022.150 uma variação de 31,7%. As do interior, que tinham 763.935 alunos em 1990, agora possuem 1.103.808 alunos total 44,5% maior. (BRASIL/MEC/INEP, 1999, p. 5).

No período em análise deste estudo, identifica-se algumas alterações no âmbito das matrículas presenciais em cursos de graduação. Ainda que se mantenha o predomínio do setor privado, observa-se a retração do mesmo. Por outro lado, as matrículas no interior, também mantendo-se em ampla maioria, apresentam oscilações negativas no total e no setor privado abaixo dos índices da capital, porém, no setor público seu crescimento é aquém. Esses dados estão expostos na Tabela 4.

Tabela 4. Matrículas (graduação) presenciais no Brasil, por categoria administrativa (2014 a 2018).

Ano	Pública e Privada			Pública			Privada		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
2014	6.486.171	3.013.758	3.472.413	1.821.629	698.559	1.123.070	4.664.542	2.315.199	2.349.343
2015	6.633.545	3.066.056	3.567.489	1.823.752	707.799	1.115.953	4.809.793	2.358.257	2.451.536
2016	6.554.283	3.041.952	3.512.331	1.867.477	727.069	1.140.408	4.686.806	2.314.883	2.371.923

REVELLI, Vol. 12. 2020. Dossiê: Políticas para educação superior e Plano Nacional de Educação. ISSN 1984-6576.

2017	6.529.681	3.020.854	3.508.827	1.879.784	731.238	1.148.546	4.649.897	2.289.616	2.360.281
2018	6.394.244	2.946.628	3.447.616	1.904.554	734.556	1.169.998	4.489.690	2.212.072	2.277.618
Δ%	-1,42	-2,23	-0,71	4,55	5,15	4,18	-3,75	-4,45	-3,05

Fonte: BRASIL/MEC/INEP, 2015, 2018a, 2018b, 2018c, 2019.

Nos anos iniciais de vigência do atual PNE, observa-se a retração das matrículas em cursos de graduação presenciais. No total, reduziu-se em 1,42% as matrículas. A queda mais acentuada foi na capital, com 2,23%. No interior, a redução foi de 0,71%. Esse processo foi impulsionado pela redução do atendimento no setor privado, que apresentou, no período, queda de 3,75%, com maior índice negativo na capital (4,45%), sendo que também as matrículas privadas no interior apresentaram diminuição (3,05%). Em contrapartida, as matrículas no setor público foram expandidas. No total, o índice atingiu, entre 2014 e 2018, ampliação de 4,55%, sendo na capital 5,15% e no interior 4,18%.

Importante destacar o aspecto positivo, na perspectiva de educação defendida no presente estudo, da expansão das matrículas públicas. Porém, é preciso considerar também o papel que cumpre a EaD nesse processo, particularmente por sua função na privatização/mercantilização da educação. Esses dados podem ser identificados na Tabela 5.

Tabela 5. Matrículas em cursos de graduação no Brasil, por categoria administrativa e modalidade acadêmica (2014 a 2018).

Ano	Pública e Privado			Pública			Privada		
	Total	EaD	Presencial	Total	EaD	Presencial	Total	EaD	Presencial
2014	7.828.013	1.341.842	6.486.171	1.961.002	139.373	1.821.629	5.867.011	1.202.469	4.664.542
2015	8.027.297	1.393.752	6.633.545	1.952.145	128.393	1.823.752	6.075.152	1.265.359	4.809.793
2016	8.048.701	1.494.418	6.554.283	1.990.078	122.601	1.867.477	6.058.623	1.371.817	4.686.806
2017	8.286.663	1.756.982	6.529.681	2.045.356	165.572	1.879.784	6.241.307	1.591.410	4.649.897
2018	8.450.755	2.056.511	6.394.244	2.077.481	172.927	1.904.554	6.373.274	1.883.584	4.489.690
Δ%	7,96	53,26	-1,42	5,94	24,07	4,55	8,63	56,64	-3,75

Fonte: BRASIL/MEC/INEP, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.

Como já identificado somente nas IES públicas, foi registrada ampliação das matrículas presenciais, com patamar reduzido (4,55%). No âmbito geral, a EaD foi a impulsionadora da expansão das matrículas em cursos de graduação. O índice de ampliação nas matrículas em IES públicas e privadas nessa modalidade foi de 53,26%. Em 2014, a EaD detinha 1,3 milhão de matrículas; já em 2018, esse número ultrapassou 2 milhões – isso correspondeu, respectivamente, em relação ao total de matrículas a 17,14% e 24,34%.

No âmbito das matrículas públicas, a expansão da EaD é, em termos relativos, quase 5 vezes maior que o índice registrado em cursos presenciais, com 24,07%. Destaca-se que entre 2014 e 2016 houve decréscimo da modalidade à distância, mas a partir de 2017 registrou-se ampliação em índices superiores. Ainda que percentualmente a participação da EaD não tenha o mesmo patamar do setor privado, causa preocupação seu avanço no setor público: em 2014, nas IES públicas, 7,11% do total das matrículas eram à distância; já em 2018 esse número passou para 8,32%.

É no setor privado que a EaD mais influenciou a expansão da educação superior: a modalidade foi ampliada em 56,64%, passando de 1,2 milhão para quase 1,9 milhão de matrículas, com crescimento contínuo. Assim, mesmo com a redução das matrículas presenciais (3,75%), o setor privado ampliou sua oferta em 8,63% no total, índice superior ao registrado na esfera pública (5,94%). Em 2014, no âmbito privado, a EaD detinha 20,50% do total das matrículas; em 2018, o índice foi 29,55%, ou seja, quase 1/3 da totalidade.

Sobre os dados apresentados, pode-se inferir que o PNE em vigência estimula as matrículas em EaD nas IES públicas e potencializa as matrículas nas IES privadas nessa modalidade. Tal fenômeno representa a continuidade da política de expansão da educação superior vivenciada no período anterior de caráter marcadamente privado-mercantil e com o estímulo ao crescimento, especialmente a partir de 2017, das matrículas em EaD nas IES públicas.

Sobre a tendência de continuidade e crescimento do setor privado-mercantil, o estudo de Mancebo, Vale e Martins (2015) referente a expansão da educação superior de 1995 a 2010, mostrou que é progressiva a privatização da educação superior brasileira. Essa assertiva se confirma em duas direções: crescimento ininterrupto das instituições privado-mercantis e a mercantilização das IES públicas.

As matrículas em EaD têm fundamental participação no processo de privatização da educação, uma vez que seu crescimento atende aos anseios de uma fração da burguesia brasileira que atua nesse setor do mercado em busca de novos espaços para a expansão e realização de seus lucros (MANCENO; VALE; MARTINS, 2015). O atual PNE não rompe com essa lógica, ao contrário, acomoda na meta 12 a continuidade das estratégias de cunho neoliberal que visam, em última instância, colocar a educação na seara dos bens e serviços não-exclusivos do Estado e

competitivos, com forte prejuízo ao entendimento da educação como direito público e gratuito.

Considerações finais

Pelo estudo realizado, pode-se dizer que o processo de expansão e interiorização da educação superior no Brasil na vigência inicial do atual PNE continua sendo marcado pelo caráter privatista de feição mercantil, no qual a execução da meta 12 tem promovido a manutenção da política expansionista conforme preconizam os organismos financeiros internacionais. Em síntese, a educação superior é reafirmada como espaço propício para o avanço da economia de mercado.

Os dados analisados evidenciam essa constatação. No período em análise, 2014-2018, a evolução no número de instituições, cursos e matrículas em graduação são mais acentuados no setor privado. O quantitativo de estabelecimentos de ensino foi ampliado em 8,11%, no setor privado, enquanto no setor público o índice foi apenas 0,33%. No número de cursos a evolução na esfera privada foi de 25,61%, já nas instituições públicas registrou-se decréscimo de 4,62%. No que tange às matrículas, a iniciativa privada ampliou-se em 8,63% e o setor público em 5,94%.

Importante destacar o papel da EaD na expansão de cursos e matrículas, particularmente para o setor privado. O número de cursos cresceu em 185,93% e as matrículas 56,64%. Isso demonstra que tal modalidade é a principal responsável pela manutenção da capacidade de lucratividade do setor privado-mercantil e sua expansão também é impulsionada por políticas governamentais, com destaque para o PROUNI e FIES.

Em relação ao processo de interiorização, pelos dados disponíveis, foi possível analisar instituições, cursos e matrículas presenciais. No caso do setor público, identifica-se que não houve no período nenhuma nova instituição criada no interior; o número de cursos foi reduzido em patamar superior ao movimento registrado na capital, respectivamente, -7,27% e -0,89; e o crescimento nas matrículas foi apenas 4,18% (pouco menor que na capital – 5,15%). Isso evidencia que o processo de interiorização da educação superior pública foi reduzido, contrariando o estabelecido no PNE.

No caso da iniciativa privada, movimentos contraditórios foram registrados. Por um lado, ampliou-se o quantitativo de instituições no interior (8,32%) em índice ligeiramente superior ao registrado na capital (7,75%). Já no que se refere aos cursos, o movimento foi inverso: 17,02% no interior e 20,41% na capital. Nas matrículas, em ambos os casos se registrou decréscimo, sendo no interior -3,05% e na capital -4,45%. Tal involução tem relação direta com a opção do setor em expandir-se na modalidade de EaD.

Pela análise realizada, conclui-se que a expansão em curso na educação superior apresenta aprofundamentos da lógica neoliberal iniciada nas últimas décadas do século XX, substanciada pelo processo de reestruturação produtiva e redefinição da atuação do Estado frente as políticas sociais. O PNE, enquanto política de Estado para o sistema educacional, está em grande medida alinhado com os interesses do mercado. Isso impõe novas lutas e ressignificações de suas metas na defesa da educação pública enquanto direito social.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Jemina de Araújo Moraes; SIMÕES, Helena Cristina Guimarães Queiroz. Educação superior: um direito de todos? Revista Práxis Educacional, Vitória da Conquista, v. 16, n. 37, p. 393-407. Disponível em:

<<http://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/6190/4600>>. Acesso em 02.05.2020.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação — PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em 12.06.2019.

BRASIL. Lei Nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em 20.10.2020.

BRASIL. Lei n.13.409, de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino.2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113409.htm>. Acesso em 20.10.2020.

REVELLI, Vol. 12. 2020. Dossiê: Políticas para educação superior e Plano Nacional de Educação. ISSN 1984-6576.

E-202024

BRASIL. Ministério da Educação [MEC]. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP]. Sinopse Estatística da Educação Superior Graduação 1998. Brasília: INEP, 1999. Disponível em: <<http://download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/miolo-Superior1-98.pdf>>. Acesso em: 13.02.2020.

BRASIL. Ministério da Educação [MEC]. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP]. Sinopse Estatística da Educação Superior 2014 (Atualizado em 07/05/2015). Brasília: INEP, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 13.02.2020.

BRASIL. Ministério da Educação [MEC]. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP]. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015 (Atualizado em 04/04/2018). Brasília: INEP, 2018a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 13.02.2020.

BRASIL. Ministério da Educação [MEC]. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP]. Sinopse Estatística da Educação Superior 2016 (Atualizado em 20/09/2018). Brasília: INEP, 2018b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 13.02.2020.

BRASIL. Ministério da Educação [MEC]. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP]. Sinopse Estatística da Educação Superior 2017 (Atualizado em 20/09/2018). Brasília: INEP, 2018c. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 13.02.2020.

BRASIL. Ministério da Educação [MEC]. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP]. Sinopse Estatística da Educação Superior 2018. Brasília: INEP, 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 13.02.2020.

BRITO, Cristiane de Sousa; GUIMARÃES, André Rodrigues. A expansão da educação superior e a desigualdade regional brasileira: uma análise nos marcos dos planos nacionais de educação. *EccoS – Rev. Cient.*, São Paulo, n. 44, p. 43-66, set./dez. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=7898>>. Acesso em 15.04.2020.

DOURADO, Luiz Fernando. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araújo do; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação** v. 20 n. 60 jan./mar. 2015. Disponível em:

REVELLI, Vol. 12. 2020. Dossiê: Políticas para educação superior e Plano Nacional de Educação. ISSN 1984-6576.

<<https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n60/1413-2478-rbedu-20-60-0031.pdf>>. Acesso em 20.07.2020.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. Ensino superior na ótica dos organismos internacionais. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 35, n. 75, p. 13-30, mai./jun. 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/66009/39096>>. Acesso em 20.05.2020.

MINTO, Lalo Watanabe. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. **Revista Brasileira de Educação** v. 23 e 230011, ano 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v23/1809-449X-rbedu-23-e230011.pdf>. Acesso em: 05 de maio de 2020.

SANTIAGO, F. O. P. **A POLÍTICA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: REFLEXOS SOBRE O TRABALHO DOCENTE NO CAMPUS SANTANA DA UNIFAP (2006 a 2016)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas. Universidade Estadual do Ceará, 2019.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas-SP: Autores Associados, 2017.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte; CASTANHEIRA, Antonio Mauricio. Expansão, privatização e diferenciação da educação superior no Brasil pós - LDBEN/96: evidências e tendências. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362009000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 12.12.2019.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400004>. Acesso em 20.05.2020.

SGUISSARDI, Valdemar. *Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente*. São Paulo: Cortez, 2009.