
EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: a contribuição da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica para o desenvolvimento do plano nacional de educação

HIGHER DISTANCE EDUCATION: the contribution of the federal network for professional, scientific and technological education for the development of the national education plan

Daniela da Costa Britto Pereira Lima,
Mariana Campos Nori Rodrigues

Resumo: O propósito deste artigo é analisar a expansão da oferta de cursos superiores a distância pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica entre 2014 e 2018 e suas contribuições para o atendimento da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE - 2014-2024). O estudo faz parte de pesquisa em andamento¹, possui caráter bibliográfico e documental. Apoiou-se em estudos de Silva (2009; 2017), Dourado (2016), Oliveira e Dourado (2016), Minto (2018), dentre outros, além de consulta à diversas normatizações e sites de dados educacionais. Por meio deste estudo é possível visualizar a trajetória do desenvolvimento da educação superior pela Rede Federal Educação Profissional, Científica e Tecnológica acompanhada da inserção da educação a distância (EaD) nesse contexto, o PNE e suas Metas para a educação superior, finalizando com a reflexão sobre sua expansão. Conclui-se que a oferta de educação superior a distância vem se ampliando pela Rede, porém, ainda é insuficiente para contribuir sobremaneira para o atendimento da Meta 12 que trata da expansão das matrículas nos cursos de graduação.

Palavras-chave: Educação Superior a Distância. Plano Nacional de Educação. Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the expansion of the offer of higher distance courses by the Federal Network for Professional, Scientific and Technological Education between 2014 and 2018 and their contributions to meet Goal 12 of the National Education Plan (PNE - 2014- 2024). The study is part of ongoing research, has a bibliographic and documentary character. It was supported by studies by Silva (2009; 2017), Dourado (2016), Oliveira and Dourado (2016), Minto (2018), among others, in addition to consulting the various standards and educational data sites. Through this study it is possible to visualize the trajectory of the development of higher education by the Federal Professional, Scientific and Technological Education Network accompanied by the insertion of distance education (DE) in this context, the PNE and its Goals for higher education, ending with the reflection about its expansion. It is concluded that the offer of higher distance education has been expanding through the Network, however, it is still insufficient to contribute greatly to meeting Goal 12, which deals with the expansion of enrollment in undergraduate courses.

¹ Projeto Integrado de Pesquisa “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): Tensões, limites e perspectivas”, UFG/UFRN, financiado pelo CNPq.

Keywords: Higher Distance Education. National Education Plan. Federal Network of Professional, Scientific and Technological Education.

Introdução

A temática deste estudo possui como pano de fundo a educação superior brasileira que é fortemente marcada por disputas entre arenas e atores diversos em relação ao papel do Estado e como substrato deste, da lógica de organização, gestão e financiamento da mesma, perpassando por concepções/visões distintas, considerando a polarização histórica entre os defensores do ensino público e os do ensino privado (DOURADO, 2016).

A materialização dessa polarização é realizada por meio de políticas públicas e regulamentações proferidas no seio da sociedade. Como defensoras da educação pública, democrática e incluyente, o objetivo desse estudo possui relação com a análise de uma política pública que visa prever o desenvolvimento da educação brasileira por 10 anos, por hora delimitada em analisar a expansão da oferta de cursos superiores a distância pela Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia entre 2014 e 2018 e suas contribuições para o atendimento da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE - 2014-2024).

Não podemos negar a importância política e estratégica do PNE por constituir o eixo das demais políticas educativas do país. Como bem defende Minto (2018, p. 6), as ações desse Plano é que dão forma às políticas educacionais, “sobretudo quando envolvem a previsão de recursos financeiros e a indicação clara de responsabilidades das esferas do poder público”.

O atual PNE foi instituído pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, possuindo em seu anexo 20 Metas, das quais três tratam especificamente da educação superior (Metas 12, 13 e 14). Cada uma dessas são vinculadas a um conjunto de estratégias, porém trataremos com destaque para o que é objeto deste estudo, a Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público (OLIVEIRA e LIMA, 2019).

Pensando no segmento público e num foco ainda pouco publicado, buscamos analisar a contribuição da oferta da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, de modo específico na modalidade a distância (EaD), para o cumprimento dessa Meta. Optamos por concentrar o foco na modalidade a distância e na oferta pela Rede por terem se expandido

na oferta de educação superior nos últimos anos, conforme pode ser visualizado na Tabela a seguir.

Tabela 01: Número de Matrículas, modalidade de ensino (a distância) por Categoria Administrativa

Ano	Categoria Administrativa			
	IES Pública Federal	IFs	CEFET	IES Privada
2014	87.808	8.674	----	1.202.469
2015	72.058	8.871	534	1.265.359
2016	64.865	8.066	743	1.371.817
2017	88.166	11.044	2.185	1.591.410

Fonte: Elaborado pelas autoras tendo como base os dados do Laboratório de Dados Educacionais

Cabe salientar que a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foi criada por meio da Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e está composta por 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, pelos Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) e de Minas Gerais (CEFET – MG), pelas 22 Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais e pelo Colégio Pedro II. Com relação à educação superior, foco deste estudo, essas instituições são equiparadas às universidades, sendo regidos, regulados e avaliados da mesma forma. A principal limitação consiste em resguardar 50% das vagas para cursos técnicos e 20% para licenciaturas (ARAÚJO, 2014; BRASIL, 2019).

Assim, foi realizado um estudo bibliográfico e documental, com foco nas regulamentações específicas atinentes à educação profissional e EaD, bem como em relatórios de acompanhamento das Metas do PNE e sites de dados educacionais a saber: Plataforma de acompanhamento de processos da Universidade Aberta do Brasil (SisUAB), Laboratório de dados educacionais e no Censo da Educação Superior – INEP/MEC. Para sua exposição, o artigo está organizado em três subitens: Trajetória da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e sua contribuição para a democratização do acesso à educação superior por meio da EaD; Desafios do Plano Nacional de Educação (PNE) para a Educação Superior e a EaD em contexto e, por fim, a Expansão da Educação Superior a Distância pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e a Meta 12 do PNE.

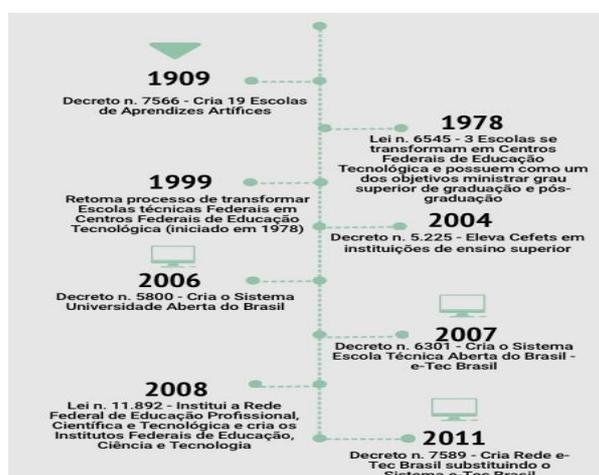
Trajetória da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e sua contribuição para a democratização do acesso à educação superior por meio da EaD

A educação profissional no Brasil conta com escolas de diferentes níveis e estruturas administrativas, de natureza público e privada, e que estão encarregadas da formação de profissionais para o mundo do trabalho. No âmbito educação profissional pública contamos com instituições estaduais e federais que não possuem vínculos administrativos entre si, constituindo-se como diferentes autarquias educacionais. Além destas, também é desenvolvida em diversas escolas vinculadas ao “Sistema S” que “configura-se como uma rede de Educação Profissional paraestatal, organizada e gerenciada pelos órgãos sindicais (confederações e federações) de representação empresarial” (MANFREDINI, 2002, p. 179).

O presente artigo, contudo, debruça-se sobre análise da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no que tange a democratização do acesso ao ensino superior, em especial a modalidade a distância deste nível de ensino, relacionando os principais programas estabelecidos para a rede federal nessa modalidade. “A denominação de Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica tem sido utilizada, senso comum, como referência a um conjunto de instituições federais, tecnológica em nível médio e superior” (SILVA, 2009, p. 15).

Para tanto, iniciamos as reflexões acerca dessa rede, a partir dos principais marcos históricos e políticos (conforme figura a seguir) que instituíram a educação profissional pública brasileira, e constituíram a transformações que levaram as escolas de aprendizes e artífices a configurarem-se como instituições de ensino superior com uso de EaD na busca pela democratização do acesso à educação e ampliação da oferta.

Figura 1 – Principais marcos legais da Rede Federal



Fonte: Elaborado pelas autoras, com base nos documentos legais

Diversos estudos (MANFREDINI, 2002; SILVA, 2009; CONCEFET, 2008; ORTIGARA, 2014; SILVA, 2017) relacionam a história da educação profissional pública no Brasil tendo como marco inicial a publicação do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, pelo então presidente Nilo Peçanha. Segundo Cunha (2000), a criação das 19 escolas de aprendizes e artífices instituídas por tal decreto formavam um sistema escolar, uma vez que estas escolas estavam submetidas a uma mesma legislação, que as distinguiu de escolas subsidiadas pela iniciativa privada e governos estaduais (CUNHA, 2000, p. 94).

Em 1978, mediante a publicação da Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978, três Escolas Técnicas Federais são transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs. É a partir da criação dos CEFETs que a rede federal inicia a oferta de cursos superiores em suas instituições de ensino. Este processo restrito às três instituições citadas anteriormente, é ampliado às demais Escolas Agrotécnicas Federais a partir de 1994 com a publicação da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, que institui o Sistema Nacional de Educação Tecnológica.

A expansão da rede federal tem novo marco legal com a publicação da Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005. Esse instrumento elimina a obrigatoriedade de parcerias com estados, municípios ou setor produtivo para a criação de novas unidades de ensino profissional, e com isso o governo federal assume protagonismo no processo da expansão do ensino profissional.

A política de expansão da rede federal assumiu um significado importante por duas razões: primeiro por se constituir numa ação direta do Estado que, com recursos próprios, criou escolas públicas que dispõe de um orçamento para a manutenção e quadro de servidores assegurados pelo governo federal; a segunda razão é de ordem quantitativa, pois da criação das primeiras 19 unidades em 1909 até 2003, no primeiro ano do governo Lula, haviam sido criadas 138 escolas federais. Durante o governo Lula (2003 a 2010), este número passou para 252 unidades, ou seja, houve um aumento de 82,60% em relação às escolas que haviam sido criadas durante os 100 anos de existência da ‘rede federal’ (ORTIGARA, 2014, p. 128).

No decorrer do processo de expansão, o governo federal publica no final de 2008 a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que cria a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – RFEPCT. Na implantação desta Lei, além da referida rede, foi criado também Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Ifs, conforme descrito na introdução deste estudo. Em 2012, com a promulgação da Lei nº 12.677, de 25 de junho de

2012, foram também incluídas nesta rede as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II.

Essa Lei retoma o conceito de rede, substituindo o termo sistema adotado até então. Segundo Silva (2009), a utilização desse termo carrega uma questão importante e constitutiva da identidade dessa nova rede, pois “congrega um conjunto de instituições com objetivos similares, que devem interagir de forma colaborativa, construindo a trama de suas ações tendo como fios as demandas de desenvolvimento socioeconômico e inclusão social” (SILVA, 2009, p. 16).

A vinculação desta rede às demandas produtivas locais é uma característica constitutiva da sua própria história. Desde 1909, com a publicação do primeiro instrumento legal que oficializa o ensino profissional público no país, a formação destinada ao ensino profissional é destinada às camadas menos favorecidas da sociedade (CONCEFET, 2008; ORTIGARA, 2014). No decorrer de seu processo histórico, as instituições de ensino profissional públicas vinculadas a Rede Federal passam a desenvolver identidades formativas que ultrapassam a mera formação de mão-de-obra para projetos que objetivem desenvolvimento integral do trabalhador. Desses projetos citamos o reforço que o texto legal faz ao ensino médio integrado e ao processo de verticalização como finalidade e característica dos Institutos Federais, que para além da otimização de infraestrutura física e quadro de recursos humanos, possibilita aos estudantes um itinerário formativo que dialoga da educação básica ao pós-graduação (SILVA, 2009).

Assim, é da natureza dos institutos federais validar a verticalização do ensino e balizar as suas políticas de atuação pela oferta de diferentes níveis e modalidades da educação profissional e tecnológica, básica e superior com base em uma concepção e implementação de projeto pedagógico cujos currículos se caracterizem pela flexibilidade, itinerários de formação que permitam um diálogo rico e diverso em seu interior e integração dos diferentes níveis da educação básica e do ensino superior, da educação profissional e tecnológica, na formação inicial e na formação continuada (SILVA, 2009, p. 24).

Ademais, a criação da rede, em especial dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) cuja constituição é multicampi, possibilitou processo de interiorização dessas instituições. Consideramos que essa interiorização, tão característica dos IFs, é um dos fatores proeminentes da democratização do acesso à educação profissional e educação superior. A respeito da democratização do acesso consideramos importante salientar a concepção trazida por Ambrosini e Escott (2019, p. 6) de que “a democratização do acesso implica em construir
REVELLI, Vol. 12. 2020. Dossiê: Políticas para educação superior e Plano Nacional de Educação. ISSN 1984-6576.

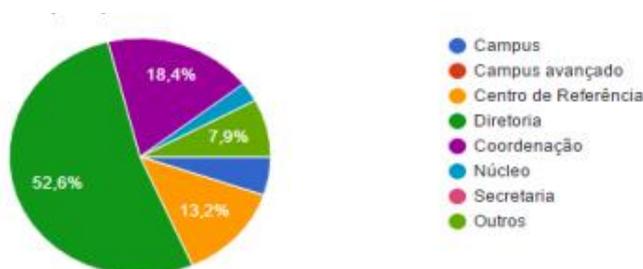
propriamente a democracia, seja incluindo as pessoas na educação pública, como também tornando essa mais igualitária e democrática”.

Nesse mesmo viés democrática não podemos deixar de salientar que diversos autores (LIMA, 2014; SILVA e COSTA, 2017, BATESTTIN *et al*, 2018; CRUZ e LIMA, 2019) que pesquisam a EaD, vinculam a modalidade também à democratização do acesso. Porém, refutamos a EaD massificadora e economicista. Consoante com o processo democrático, pautamos no conceito desenvolvido por Lima (2014) de que consideramos essencial as instituições desenvolverem o que a autora denomina de arquitetura pedagógica e de gestão para uma formação emancipadora embasada em práticas colaborativas e deliberadas coletivamente.

Uma prática social-educativa-dialógica de um trabalho coletivo, de autoria e colaborativo, articulada para o desenvolvimento de uma arquitetura pedagógica e de gestão, integrada ao uso significativo das tecnologias de informação e comunicação, voltada para a formação crítica, autônoma e emancipadora (LIMA, 2014, p. 60).

Assim, o que se observa é o crescimento da utilização da EaD e diferentes formas de organização para a implementação da mesma. Em pesquisa realizada junto a instituições que compõe a rede federal, Battestin *et al* (2018) apresenta algumas organizações que vêm sendo implementadas por instituições ligadas a RFEPT com o objetivo de estruturar e institucionalizar a modalidade. A Figura a seguir apresenta a variedade de estruturas que gerem os núcleos gestores da EaD instituídos na Rede Federal, o que gera falta de organicidade nas definições referentes a modalidade a distância, dificultando a institucionalização da modalidade na rede federal.

Figura 02: Gráfico da classificação da estrutura dos Núcleos gestores de EaD na RFEPT



Fonte: Battestin *et al* (2018, n.p)

Além das ações institucionais, a rede federal também conta com a adesão a programas de fomento implementados pelo governo federal que contribuem para o desenvolvimento da

modalidade pela rede. O sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, instituído pelo Decreto nº 5800, de 8 de junho de 2006, tem como objetivo expandir e interiorizar as vagas de ensino superior a distância e estabelecer um sistema de educação superior a distância no país (BRASIL, 2006).

A rede federal também pôde aderir a outro grande programa de governo para fomento de cursos a distância, denominado inicialmente Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil). Com a publicação do Decreto nº 6031, de 12 de dezembro de 2007, o governo cria um sistema que em analogia ao já instituído com a UAB, objetivava a criação de uma rede nacional de educação profissional das instituições públicas de ensino (BRASIL, 2007), a partir da otimização dos polos já vinculados à UAB nos municípios participantes (CRUZ e LIMA, 2019), transformando-se em Rede e-Tec Brasil a partir de 2011.

Sendo assim, as instituições de ensino que compõe a rede federal passam a aderir aos projetos financiados principalmente pelo Sistema UAB para educação superior e e-Tec Brasil para educação profissional, conforme os editais foram sendo lançados. Conforme apontado por Battestin *et al* (2018) e Cruz e Lima (2019), a partir de 2014 os fomentos vinculados ao sistema UAB passam a ser reduzidos, o que prejudica a expansão dos cursos de graduação EaD com financiamento externo vinculado ao programa, prejudicando o atendimento às Metas do PNE, conforme veremos a seguir.

Desafios do Plano Nacional de Educação (PNE) para a Educação Superior e a EaD em contexto

Antes de sua aprovação por meio da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, o Plano Nacional de Educação (PNE) foi discutido no Congresso Nacional por mais de três anos através do Projeto de Lei n. 8.035/2010, envolvendo amplo debate e envolvimento de entidades da área da educação pela Conferência Nacional de Educação 2010 (CONAE) (OLIVEIRA e DOURADO, 2016). Apesar de grandes avanços, cabe salientar que o projeto de Lei não traduziu o conjunto de deliberações realizadas anteriormente pela CONAE 2010, a qual já trazia avanços diante das políticas vigentes para a educação no decênio anterior, além de não apresentar um diagnóstico da realidade educacional e do PNE anterior (MINTO, 2018).

Foi aprovado com 20 Metas e várias estratégias a serem desenvolvidas, sendo que dessas, três tratam especificamente da educação superior: a Meta 12, 13 e 14.

Grosso modo, o foco dessas Metas é a expansão da educação superior no Brasil, destacando-se a elevação das taxas bruta e líquida de atendimento da população de 18 a 24 anos na graduação, o aumento da proporção de mestres e doutores no corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior e a ampliação das matrículas e da titulação na pós-graduação *stricto sensu*. Conforme as metas, essa expansão deve ocorrer assegurando a qualidade da oferta, tanto na graduação como na pós-graduação (OLIVEIRA; DOURADO, 2016, p. 1332).

Conforme já tratado anteriormente, este estudo possui como foco o estudo da Meta 12 e como essa Meta para educação superior está sendo desenvolvida no período desse estudo (2014-2018). Para isso, consideramos os dados levantados da pesquisa que este estudo faz parte, do Relatório do 2º ciclo de monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2019), Inep (2019a) e os dados do Observatório do PNE (OPNE), além de análises já realizadas por alguns pesquisadores.

A Meta 12, dentre seus objetivos, destaca-se: elevar a taxa bruta de matrículas para 50%, elevar a taxa líquida de matrículas para 33% da população de jovens entre 18 e 24 anos e certificar que 40% das novas matrículas sejam em instituições públicas. O OPNE destaca como desafios para essa Meta o de elevar o número de instituições de educação superior para o interior do país, aumentar o número de vagas e criar mecanismos de inclusão. Ao se considerar os dados de matrículas em série histórica do período temos:

Tabela 02: Número de matrículas, população e taxas na graduação

Dado	2014	2015	2016	2017	2018
Número de matrículas na Graduação	7.828.013	8.027.297	8.048.701	8.286.338	8.450.755
Número de matrículas Graduação – Pessoas 18 a 24 anos	3.945.329	4.074.044	4.127.755	4.264.601	4.323.580
População de 18 a 24 anos	22.681.790	22.432.217	22.538.261	22.949.217	22.634.371
Taxa líquida de matrículas na Graduação ²	17,39	18,16	18,31	18,58	19,10
Taxa bruta de matrículas na Graduação ³	34,51	35,78	35,71	36,11	37,34

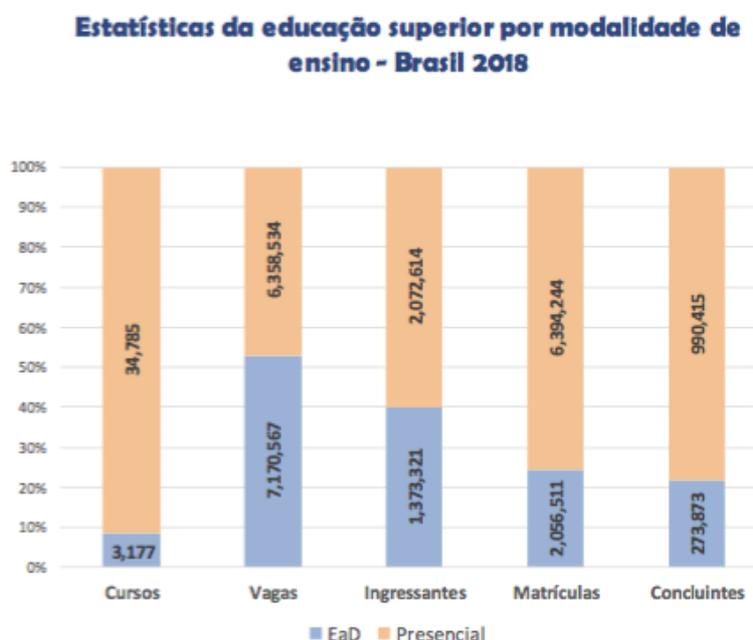
Fonte: Dados levantados no âmbito do Projeto Integrado da Pesquisa “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de educação (2014-2024): Tensões, limites e perspectivas”. UFG/UFRN/CNPq, com base no Censo da Educação Superior 2014-2018, Pnad/IBGE 2014-2015, PnadC 2016 e 2018/4 Trim.

² Indicador de acesso ao sistema educacional por uma população considerada na idade de referência para cursar um determinado nível de ensino (INEP, 2019, p. 210).

³ Total de matriculados (independentemente da idade) em relação ao total da população em idade considerada adequada para cursar o ensino superior (INEP, 2019, p. 216).

Os dados demonstram que tanto a taxa líquida quanto a taxa bruta apresentam crescimento ao longo do período, porém seus valores ainda estão distantes para o cumprimento da Meta. Considerando que os dados aglomeram tanto cursos ofertados na modalidade presencial e a distância, não podemos ignorar a importância da expansão da modalidade EaD para contribuir com o desenvolvimento da Meta. Quando falamos de ampliação de vagas para o cumprimento, a EaD em 2018 superou o número de vagas em relação aos cursos presenciais, apesar de ter um número muito menor de cursos e matrículas, conforme a Figura a seguir (sem desconsiderar o número de ingressantes que tem ampliado consideravelmente):

Figura 03: Dados da educação superior por modalidade em 2018

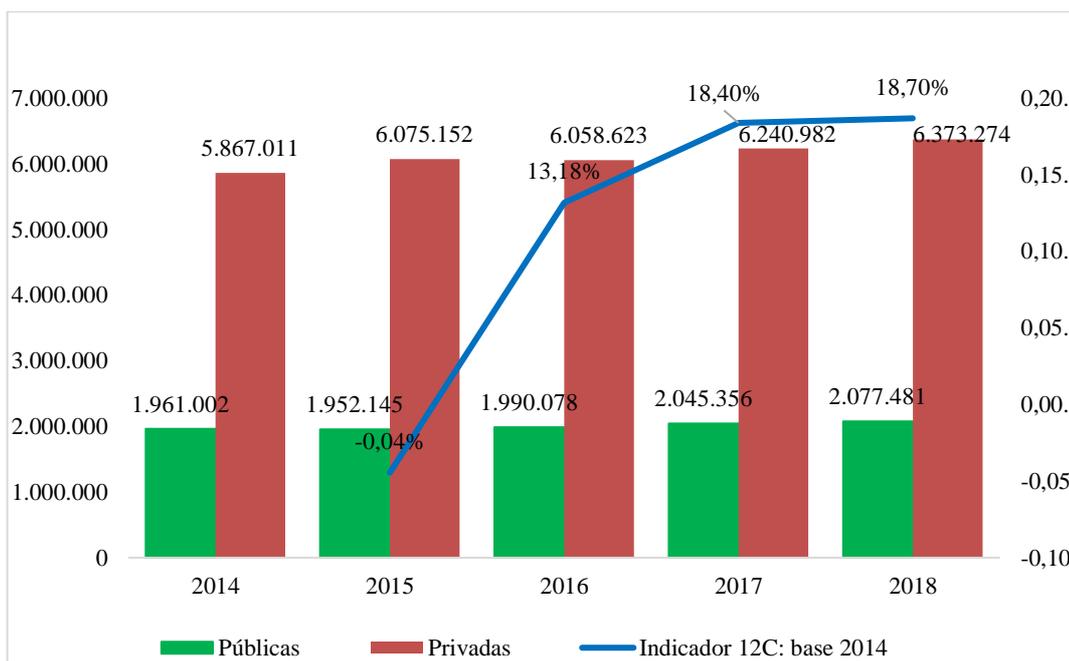


Fonte: Inep (2019a, p. 33)

Moraes (2019) defende que para o Brasil poder atingir essa Meta é preciso passar por estratégias de reestruturação, financiamento e acompanhamento, considerando dentre as ações proposta por ela, a interiorização de vagas e cursos de graduação pelo sistema público federal e pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil, ou seja, pela EaD.

Com relação ao objetivo da Meta de certificar que 40% das novas matrículas sejam em instituições públicas, iniciemos nossa reflexão analisando a participação do segmento público na expansão das matrículas, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 01: Participação do segmento público na expansão de matrículas 2014-2018



Fonte: Dados levantados no âmbito do Projeto Integrado da Pesquisa “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de educação (2014-2024): Tensões, limites e perspectivas”. UFG/UFRN/CNPq com base no Censo da Educação Superior 2014-2018.

Entre 2014 e 2015, a educação superior pública apresentou participação negativa com a queda nas matrículas apresentadas no gráfico. Após esse período vem apresentando aumento na participação, todavia ainda longe de alcançar a Meta de 40%, a se considerar o porcentual estabelecido ano a ano e o que foi alcançado entre 2014 e 2018 de 18,70%. Caseiro e Azevedo (2019) defendem que entre 2012 e 2016 o segmento público pouco avançou, ou seja, avançou apenas 5,0% da expansão que será necessária para alcançar essa Meta até 2024. E ainda que, para alcançar a Meta, precisa criar uma média de 218,8 mil matrículas por ano enquanto o ritmo médio de crescimento dos últimos quatro anos foi de apenas 23,2 mil matrículas por ano.

Caseiro e Azevedo (2019) destacam a necessidade de se considerar alguns caminhos que as estratégias da Meta 12 trazem para melhor aproveitamento dos recursos existentes nas instituições públicas: reduzir a ociosidade de vagas, elevar a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presencial para 90% e ofertar (no mínimo) um terço das vagas em cursos noturnos.

Com relação à contribuição da expansão de matrículas da modalidade EaD para o cumprimento de alcançar os 40%, não podemos deixar de salientar que a modalidade tem crescido exponencialmente ao longo da série histórica (Tabela a seguir), porém, apesar de contribuir, ainda carece de maiores investimentos na rede pública, visto que essa expansão tem sido prioritariamente privada e ainda concentrada num número reduzido de instituições (IES)

se comparada com as presenciais: em 2018, das 299 IES públicas, 99 ofereceram cursos EaD e das 2.238 IES privadas, apenas 244 ofereceram cursos EaD (INEP, 2019a).

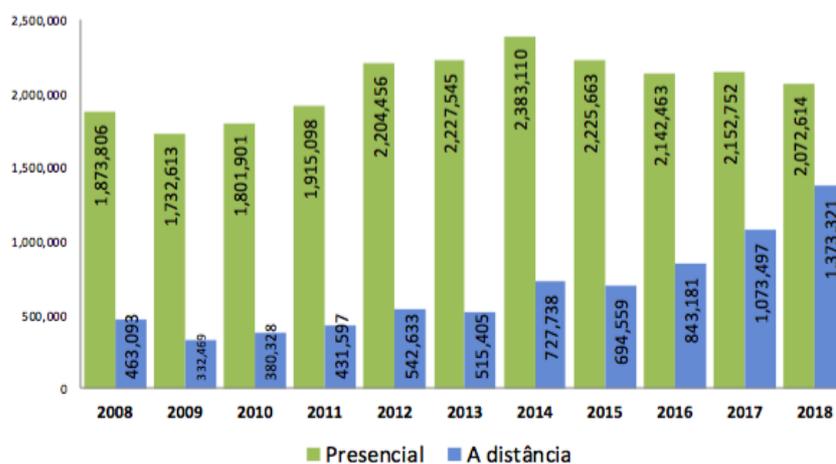
Tabela 03: Expansão das matrículas e participação no crescimento

Categoria/Modalidade	Matrículas 2012	Matrículas 2016	Crescimento percentual 2012-2016	Participação no crescimento 2012-2016
Total	7.037.688	8.048.701	14,4%	100%
Presencial Públicas	1.715.752	1.867.477	8,8%	15,0%
Presencial Privadas	4.208.086	4.686.806	11,4%	47,4%
EaD Públicas	181.624	122.601	-32,5%	-5,8%
EaD Privadas	932.226	1.371.817	47,2%	43,5%

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Inep (2019)

Em contrapartida, a série histórica tem demonstrado que o número de ingressos em cursos a distância dobraram de 20% em 2008 para 40% em 2018, enquanto que os ingressos em cursos presenciais diminuiram 13% nos últimos cinco anos.

Figura 04: Número de ingressantes por modalidade



Fonte: Inep (2019a, p. 18)

Inep (2019) destaca que o crescimento da EaD nas IES privadas foi responsável por 43,5% da expansão total entre 2012 e 2016, porém os cursos EaD nas IES públicas reduziram cerca de 182 mil para quase 123 mil matrículas no mesmo período, representando 32,5% de retração. O que se observa, então, é que a expansão privada vem acontecendo e a pública que muito poderia contribuir para o alcance da Meta teve retração pela falta de investimento na

modalidade, apresentando repetidamente ao longo dos governos o problema do financiamento por editais e não previsto no orçamento global das IES públicas. Foi justamente o que ocorreu no período: falta de editais para novos cursos e matrículas, mostrando o grande desafio a ser enfrentado para os pesquisadores e atores que defendem a EaD pública com qualidade como estratégia de democratização e interiorização do acesso.

Expansão da Educação Superior a Distância Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e a Meta 12 do PNE

Considerando a trajetória histórica das instituições que compõe a rede federal, bem como o processo de expansão relatado brevemente no item 1 e que compõe o objeto de estudo de diversas pesquisas apresentadas no decorrer deste texto (SILVA, 2017, SILVA 2009; ORTIGARA, 2014) entendemos ser necessário contextualizar como as instituições de ensino que compõem essa rede atuam no sentido de contribuir com a expansão da educação superior, conforme preconiza a Meta 12 do PNE.

Um dos pontos indicados nesta Meta faz referência ao aumento da taxa bruta, para de 50% do grupo populacional de 18 a 24 anos, e a elevação da taxa líquida para 33% da população dessa faixa etária. A concepção de verticalização de ensino proposta para as instituições da rede federal poderia ser uma estratégia de atendimento desta parte da Meta 12. Na tabela abaixo, apresentamos os dados referentes as matrículas da rede federal no tocante a faixa etária de 18 a 24, no período de 2014 a 2017. O ano de 2018 foi desconsiderado na presente análise, pois a série histórica do banco de dados selecionado não possui as informações referentes ao ano de 2018, e os dados censitários disponibilizados pelo Censo da Educação Superior 2018 não possuem essa informação identificando a modalidade da matrícula.

Tabela 04: Expansão das matrículas de graduação

Dado	2014	2015	2016	2017
Número de matrículas de Graduação RFEPCT (18 a 24)	1.870	1.938	1.528	2.903
Número de matrículas e Graduação Rede Pública (18 a 24)	23.340	20.622	18.320	31.149
Total de matrículas EaD 18 a 24 anos	267.496	287.108	324.455	403.410

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base nos dados retirados do Laboratório de Dados Educacionais – acesso em 28 jan. 2018.

Ao analisar percentualmente os dados, podemos verificar que o percentual de aumento relativo aos grupos etários da matrícula dos IFs e CEFETs (RFEPCT) é de 55,2%, enquanto que na rede pública o percentual girou em torno de 33,4%. Os dados referentes a rede é superior até aos dados gerais da EaD, que apontam um aumento percentual de 50,8% de matrículas de estudantes de 18 a 24 anos. Ainda assim, o percentual de matrículas desses estudantes provenientes dos IFs e CEFETs corresponde a menos de 1% do total de matrículas de EaD dessa faixa etária.

Conforme apontado anteriormente, Moraes (2019) destaca como estratégia para o atendimento da Meta 12 a interiorização de vagas e cursos provenientes das Instituições Federais, subsidiadas pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil. O primeiro edital da UAB foi lançado em 2006, e em 2008, o governo federal publica o resultado deste edital (BRASIL, 2008) aprovando a abertura de 871 cursos de educação a distância, destes 56 cursos para a rede federal (CEFETs) presentes nas cinco regiões do país.

Atualmente, segundo dados extraídos do SisUAB, existem 995 cursos vinculados a instituições da rede federal de educação tecnológica, destes 822 cursos de graduação. Com a perspectiva de analisar o critério de interiorização atribuído, tanto as instituições que compõem a rede federal (BRASIL, 2008), como a concepção do Sistema UAB (BRASIL, 2006), bem como o atendimento à Meta 12 que prevê a interiorização da educação superior no Brasil (2014), sistematizamos os dados obtidos no SisUAB, a fim de verificar a incidências de cursos instituídos nas capitais do país.

Tabela 05: Cursos do programa UAB, por região, em funcionamento nas capitais e outras cidades dos estados.

Região	Quantidade de cursos	Polos	
		Capital	Outras cidades
Região Norte	78	21	57
Região Nordeste	376	22	354
Região Centro-Oeste	119	11	108
Região Sudeste	154	5	149
Região Sul	95	4	91
Total	822	63	759

Fonte: Elaborado pelas autoras tendo como base os dados do SisUAB (dados extraídos em 24 nov. 2019)

Os dados indicam que menos de 8% dos cursos ofertados pela rede federal são desenvolvidos nas capitais, o que em tese corresponderia às orientações contidas nas instâncias legais que subsidiam a modalidade a distância, em específico nas instituições da rede. Contudo, quando comparamos os dados de matrículas da modalidade a distância dessas instituições ao total geral de matrículas dessa modalidade, identifica-se que a contribuição da rede federal de educação tecnológica, assim como das instituições públicas como um todo, respondem a um baixo percentual da totalidade de matrículas da modalidade.

Tabela 06: Expansão das matrículas e participação no crescimento, pelas IFs e CEFETs

Categoria	Modalidad e	Matrículas 2014	Matrículas 2018	Crescimento percentual	Participação no crescimento
IES	Todas	7.828.013	8.450.755	7,96%	100,00%
	Presencial	6.486.171	6.394.244	-1,42%	-14,76%
	EaD	1.341.842	2.056.511	53,26%	114,76%
Públicas - IF e CEFET	Todas	131.962	197.506	49,67%	10,53%
	Presencial	123.288	183.663	48,97%	9,70%
	EaD	8.674	13.843	59,59%	0,83%

Fonte: Elaborado pelas autoras com base no censo da educação superior (2014; 2018).

Como já observado por Minto (2018), ao analisar os dados da tabela acima e dos dados apresentados no item anterior, é notório que a educação a distância tem sido uma estratégia de expansão da educação superior, em especial da educação privatista, ainda que a Meta 12 preconize a expansão de vagas pelo setor público. Os Institutos Federais e CEFETs tiveram um crescimento considerável, crescimento esse que pode ser observado em ambas modalidades, indicando possivelmente o impacto da expansão desta rede, conforme já abordado anteriormente.

Considerações Finais

Conforme discutido e apresentado nesse estudo, o alcance da Meta 12 do PNE (2014-2014) apresenta grandes desafios pela trajetória já realizada entre 2014-2018 que demonstra o que Minto (2018, p. 3) defende acerca do movimento contemporâneo “de reversão de conquistas e direitos sociais, num processo que amplia e potencializa as desigualdades inerentes” de reestruturação das formas de acumulação de interesse do segmento privado “para viabilizar a geração de valor para acumular e concentrar capital, o que se faz por dentro e por

fora da institucionalidade estatal”. Assim, nesse mesmo caminho, o foco tem sido o desenvolvimento da esfera privada em detrimento da esfera pública para o desenvolvimento da educação superior no país.

Para completar, não poderíamos deixar de salientar o que Lima e Assis (2018) ressaltam acerca das mudanças ocorridas desde a ascensão do Governo Temer (2016-2018) em que iniciou a implementação de um conjunto de reformas institucionais na mesma linha apresentada por Minto (2018) de promoção de maior concentração de renda comprometida com uma pequena parcela da população já privilegiada e enriquecida com a implementação de políticas públicas convergentes com essa elite econômica.

Assim, apesar de no contexto geral a educação a distância apresentar contribuição na ampliação de ingressos à educação superior, essa tem sido de forma ampliada privatista com poucos investimentos no segmento público, o que culminou com porcentagem negativa de participação no crescimento das matrículas (de -5,8% entre 2012-2016) e que, em contrapartida, teve uma contribuição de 43,5% da EaD privada no mesmo período.

Considerando a Rede Federal de Educação Profissional é importante ressaltar que os índices de crescimento dessas instituições são consideráveis, mas ainda com dados ínfimos se comparados ao universo de todas as instituições que ofertam EaD. A expansão vem ocorrendo, mas com os prejuízos da falta de orçamentos dos programas de fomento e com a paralisação das discussões a respeito da institucionalização da modalidade na RFEPC (BATTISTIN *et al*, 2018), a perspectiva é que esse aumento continue impactando muito timidamente os índices registrados nos últimos censos da educação superior.

Recordamos ainda que a expansão de vagas proposta pela Meta 12 será realizada no período de vigência da EC 95, que objetiva a limitação de gastos em áreas como a educação. Amaral (2017) pondera que “essa limitação comprometerá fortemente a execução de qualquer proposta que se faça para os planos nacionais de educação futuros e que vigorarão no período de validade da EC 95” (p. 10). Nesse contexto de contenção de gastos é necessário que estejamos atentos à utilização da modalidade a distância para uma expansão que garanta qualidade social da educação pública.

Somado a isso, consideramos importante trazer para reflexão o ponto levantado no estudo de Minto (2018) no qual o autor questiona a expansão do ensino superior pelas instituições privadas, no sentido do desmantelamento da concepção da Universidade Pública, e por conseguinte dos Institutos Federais, pela dissociação entre “ensino-pesquisa-extensão”. Mesma reflexão foi apontada por Mancebo, Araújo e Martins (2015) ao afirmar que a UAB não

representa nem mesmo o sentido de universidade já que a pesquisa e extensão inexistem nesses programas.

Nesse sentido, lutar pela expansão do ensino superior público através da modalidade a distância, é lutar também pela institucionalização da modalidade para aprofundar práticas institucionais que balizem o tripé universitário e arquiteturas pedagógicas e de gestão (LIMA, 2014) que considerem a democratização do acesso como uma prática social emancipadora.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, p. 1-25, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

AMBROSINI, Tiago Felipe; ESCOTT, Clarice Monteiro. O acesso à educação profissional e tecnológica: da meritocracia à democratização. **Revista Brasileira de Educação Profissional Tecnológica**, Vol.1, n. 16, p. 1-27, 2019.

ARAÚJO, D. M. Institutos Federais lutam para criar cultura institucional de pesquisa e pós-graduação. **Revista Ensino Superior**, n. 14, 2014. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/institutos-federais-lutam-para-criar-cultura-institucional-de-pesquisa-e-pos-graduacao>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BATTESTIN, Vanessa. ARANTES, Denio Rebello; SANTOS, Simone Costa Andrade dos; ZAMBERLAN, Miguel Fabricio. Retrato da institucionalização da EAD na rede federal. *In*: Congresso Brasileira de Ensino Superior a Distância, 15., Congresso Internacional de Ensino a Distância, 4. 2018, Natal. **Anais...** sem paginação. Disponível em: https://esud2018.ufrn.br/wp-content/uploads/187260_1ok.pdf. Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978**. Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6545-30-junho-1978-366492-norma-pl.html>. Acesso em: 28 jan. 2020.

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 11.195, de 18 de novembro de 2005**. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11195.htm. Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm. Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909.** Crêa nas capitães dos Estados da Republica Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5800, de 8 de junho de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm. Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6031, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6301.htm. Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. MEC. **Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, 2019.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. MEC. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia: um novo modelo em educação profissional e tecnológica. Concepção e Diretrizes. 2010.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em 20 jan. 2020.

BRASIL. MEC. Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Universidade Federal de Goiás (UFG). **Laboratório de Dados Educacionais.** Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BRASIL. CAPES. **SisUAB.** Disponível em: <https://sisuab2.capes.gov.br/sisuab2/login.xhtml>. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. MEC. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia: um novo modelo em educação profissional e tecnológica. Concepção e Diretrizes. 2010.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em 20 jan. 2020.

BRASIL. INEP. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018.** 2. ed., Brasília, DF: Inep, 2019.

BRASIL. INEP. **Censo da Educação Superior 2018 – Divulgação dos resultados.** Brasília/DF, 2019a.

BRASIL. INEP. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior** - Graduação 2014-2018 – Brasília/DF, 2019b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 29 jan.2020.

BRASIL. UFG/UFRN/CNPq. OLIVEIRA, João Ferreira de (Coor.). **Dados levantados no âmbito do Projeto Integrado da Pesquisa “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de educação (2014-2024): Tensões, limites e perspectivas”**, 2020.

CARVALHO, R. R. S. **O PNE e as Universidades Estaduais Brasileiras: assimetrias institucionais, expansão e financiamento**. 387f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. de. Eficiência e potencial de expansão da educação superior pública. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Orgs.). **5 anos de Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 2019, p. 107-158.

CONSELHO DIRIGENTE DOS CEFETs. (CONCEFET). Manifestação do CONCEFET sobre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. In: **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, v. 1, n. 1, 2018, p. 146-157.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n.14, p. 89-107, 2000.

CRUZ, Joseany Rodrigues; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira . Trajetória da educação a distância no Brasil: políticas, programas e ações nos últimos 40 anos. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, p. 1-19, 2019.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: Política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: INEP, 2016.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. **Produto 02** - Documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EaD ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas/CNE/UNESCO, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192. Acesso em: 20 fev. 2018.

LIMA, D. C. B. P.; ASSIS, L. M. de. Arena constitutiva da educação superior a distância: as regras do jogo e como o jogo é jogado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 9-16, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/82461/48874/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

MANCIBO, Deise; VALE, Andréa Araujo do ; MARTINS, Tania Barbosa . POLÍTICAS DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação** (Impresso), v. 20, p. 31-50, 2015.

MANFREDINI, Silvia Maria. **Educação Profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

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

E-202019

MINTO, L. W. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, 2018, p. 1-17. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-24782018000100208&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 10 jan. 2020.

MORAES, K. N. A expansão e as perspectivas de massificação da educação superior no Brasil no contexto do PNE (2014-2024). In: OLIVEIRA, J. F. de; LIMA, D. C. B. P. (Orgs.). **Políticas de educação superior e PNE (2014-2014): Expansão, qualidade e tendências**. Brasília: Anpae, 2019, p. 23-37. Disponível em: <http://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/PoliticaPNE-Final.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

NOBRE, Isaura Alcina Martins. Prefácio. In: Passos, Marize Lyra Silva. Educação a distância [recurso eletrônico]: breve histórico e contribuição da Universidade Aberta do Brasil e da Rede e-Tec Brasil. Vitória, ES: edição do autor, 2018. Sem paginação. Disponível em: <file:///C:/Users/1668019/Desktop/Revelli/Item%203/LivroEaDnoBrasil.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

OLIVEIRA, J. F. de; DOURADO, L. F. A educação superior no plano nacional de educação (2014-2024): Expansão e Qualidade em Perspectiva. **Anais do XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR**, Maringá, 2016, p. 1331-1350. Disponível em: http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_6/6-003.pdf. Acesso em: 9 dez. 2019.

OLIVEIRA, J. F. de; LIMA, D. C. B. P. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: tendências e desafios no contexto do PNE (2014-2024). In: OLIVEIRA, J. F. de; LIMA, D. C. B. P. (Orgs.). **Políticas de educação superior e PNE (2014-2014): Expansão, qualidade e e tendências**. Brasília: Anpae, 2019, p. 16-22. Disponível em: <http://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/PoliticaPNE-Final.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

ORTIGARA, Claudino. **Políticas para a educação profissional no Brasil: Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a educação integral**. Pouso Alegre: IFSULDEMINAS, 2014;

SILVA, Caetana Juracy Resende Silva. **Institutos Federais Lei 11.892 de 29/11/2008: comentários e reflexões**. Natal: IFRN, 2009.

SILVA, Jesué Graciliano. **A expansão da rede profissional científica e tecnológica entre os anos 2005 e 2015 e suas implicações socioespaciais no estado de Santa Catarina** (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina - Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://educacaoprofissional10anosgloriosos.files.wordpress.com/2017/06/final-jesuc3a9-graciliano-da-silva-tese-expansc3a3o-da-rfepct-2017-ufsc.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SILVA, Hellen Camila; COSTA, Maria Luisa Furlan. A educação profissional e tecnológica na modalidade a distância: história, bases legais e cursos nessa modalidade de ensino. **Revista Brasileira de Educação Profissional Tecnológica**, Vol. 1, n. 12, p. 36 – 50, 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Observatório do PNE**. Disponível em:
<https://www.observatoriodopne.org.br/home>. Acesso em: 10 jan. 2020.