

A expansão da rede federal de educação superior no período de 2003 a 2020

Karine Nunes de Moraes

Luiz Fernandes Dourado

Resumo

Este estudo analisa o crescimento da educação superior da rede federal brasileira no período de 2003 a 2020, de modo a compreender o processo de expansão verificado na graduação e na pós-graduação *stricto sensu*, no intervalo de 2013 a 2016, e o arrefecimento desse processo entre 2016 e 2020. Numa abordagem qualitativa, são examinados os indicadores sobre quantidade e perfil das instituições federais de ensino superior e número de matrículas e de função docente na graduação presencial, disponíveis no Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e os indicadores sobre o número de programas, matrículas, titulados e bolsas, disponíveis no *site* do Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Geocapes), relativos à pós-graduação *stricto sensu*. A análise conclui que a ampliação da rede federal de educação superior é resultado de um conjunto de políticas específicas para essa expansão e que a política de ajuste fiscal e os cortes orçamentários, implementados após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, arrefeceram o movimento de expansão da rede. Sinaliza, ainda, a necessidade de resistência propositiva à política de desmonte da educação pública para que se revertam os graves retrocessos nas políticas para a educação superior.

Palavras-chave: expansão da educação superior; rede federal de educação superior; expansão da graduação; pós-graduação *stricto sensu*.

Abstract

Expanding the higher education federal network from 2003 to 2020

This study seeks to analyze the growth of higher education in the Brazilian federal network between 2003 and 2020, in order to comprehend the expansion process observed in undergraduate and academic graduate programs from 2013 to 2016 and its subsequent deceleration from 2016 to 2020. Using a qualitative approach, we analyzed indicators regarding the number and the profiles of federal institutions of higher education and the amount of registrations and the number of teaching staff, available in the Higher Education Census of the National Institute for Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep), while indicators on academic graduate programs are available on the Georeferenced Information System of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Geocapes). The study concludes that the growth of the higher education federal network is the result of several specific policies for its expansion and that the policy of fiscal adjustment and federal budget cuts, implemented after the approval of Constitutional Amendment No. 95/2016, halted its development. The study also points out the need for a proactive resistance against policies that dismantle public education, in order to reverse the dramatic setbacks in higher education policies.

Keywords: higher education expansion; higher education federal network; undergraduate expansion; academic graduation.

Resumen

La expansión de la red federal de Educación Superior en el período de 2003 a 2020

Este estudio analiza el crecimiento de la educación superior de la red federal brasileña en el período de 2003 a 2020, con el fin de comprender el proceso de expansión verificado en los cursos de grado y posgrado *stricto sensu*, en el período de 2013 a 2016, y el enfriamiento de este proceso entre 2016 y 2020. En un enfoque cualitativo, se examinaron los indicadores sobre cantidad y perfil de las instituciones de educación superior federales y el número de matrículas y función docente en graduación presencial, disponibles en el Censo de Educación Superior del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep) y los indicadores sobre el número de programas, matrículas, títulos y becas, disponibles en el sitio *web* Geocapes, relacionados con programas de posgrado *stricto sensu*. El análisis concluye que la expansión de la red federal de educación superior es el resultado de un conjunto de políticas específicas para esa expansión y que la política de ajuste fiscal y los recortes presupuestarios, implementados después de la aprobación de la Enmienda Constitucional n° 95/2016, enfriaron el movimiento de expansión de la red. Señala también la necesidad de una resistencia propositiva a la política de desmantelamiento de la educación pública para que se reviertan los graves retrocesos en las políticas para la educación superior.

Palabras clave: expansión de la educación superior; red federal de educación; expansión de graduación; posgrado *stricto sensu*.

Introdução

Este estudo analisa qualitativamente os indicadores de crescimento da rede federal de educação superior (ES) referentes à graduação presencial e à pós-graduação *stricto sensu* entre 2003 e 2020. A escolha do recorte temporal se justifica por compreender um período com políticas voltadas para a expansão da educação superior pública federal, pautadas por incremento e, paradoxalmente, por estagnação, a partir de clara mudança no curso das políticas para a ES desde 2016, uma das consequências do golpe jurídico-parlamentar-midiático que depôs a presidenta eleita Dilma Rousseff.

Esta pesquisa tem como referencial teórico Gomes e Moraes (2012), Oliveira *et al.* (2012), Sguissardi (2013, 2015), Amaral (2015), Dourado (2017a, 2017b), Mancebo (2017), Bianchetti e Sguissardi (2017), Dourado e Moraes (2021) e se articula com a análise qualitativa dos indicadores referentes ao movimento no campo das políticas para ES, em particular, quantidade e perfil das instituições federais de ensino superior e número de matrículas e de função docente, no que diz respeito à graduação, e número de programas, matrículas, titulados e bolsas, no que tange à pós-graduação *stricto sensu*, coletados no Censo da Educação Superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e no *site* do Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Geocapes).

A educação superior, de um modo geral, registrou um intenso processo de expansão no período de 2003 a 2016. Essa expansão se apresenta como o resultado de um conjunto de fatores que englobam a grande demanda represada por esse nível de ensino, entre eles a mobilização da sociedade civil organizada, e de um conjunto de políticas gestadas e implementadas pelos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), voltadas para esse processo e para a inclusão, em especial, na rede federal de ES; em contraposição ao período de 2016 a 2020, marcado pelo seu arrefecimento.

O artigo está organizado em três seções. Na primeira, abordamos a expansão da ES na rede federal, no período 2003-2016, e analisamos os indicadores referentes à graduação presencial e à pós-graduação *stricto sensu*. Na segunda, examinamos os indicadores relativos ao período 2016-2020, evidenciando retrocessos no ciclo de expansão iniciado em 2003. Nas considerações finais, apontamos a necessidade da retomada de uma agenda política voltada à expansão da ES e, para isso, o estabelecimento de políticas de Estado, tendo o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) como eixo, bem como a recomposição do orçamento para a educação.

Expansão da rede federal de educação superior no período 2003-2016

Análises empreendidas sobre a ES indicam um forte processo de expansão, no período 2003-2016, promovido por um conjunto de políticas do governo federal para o crescimento e a inclusão de setores mais vulneráveis da sociedade, voltado

tanto para a esfera pública como para a esfera privada (Gomes; Moraes, 2012; Amaral, 2015; Dourado, 2017a, 2017b; Dourado; Moraes, 2021). No conjunto de políticas direcionadas para a expansão da ES, destacam-se, para a rede federal:

- o Programa de Expansão das Instituições Federais de Educação Superior;
- o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para a constituição dos Institutos Federais de Educação Tecnológica, no âmbito da Rede de Educação Tecnológica;
- o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni);
- e o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB (Brasil. MEC. SESu, [2008], p. 6).

A expansão de vagas para a ES pública federal foi acompanhada, paulatinamente, por ações orientadas para a inclusão e a permanência de setores mais vulneráveis da população, como:

- o estabelecimento de normas gerais e critérios básicos de acessibilidade de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;
- a inclusão do ensino de Língua Brasileira de Sinais (Libras) nos cursos de licenciatura e de Fonoaudiologia;
- a instituição de núcleos de acessibilidade nas instituições federais de ensino superior (Ifes);
- o atendimento educacional especializado a pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades;
- o estabelecimento da política de cotas – destinação de reserva de vagas para estudantes que cursaram o ensino médio integralmente em escolas públicas, por curso e turno;
- o desenvolvimento de programas específicos de formação de professores para atender às necessidades da educação do campo e da educação escolar indígena; a criação do Programa Bolsa Permanência;
- a instituição do Programa de Educação Tutorial (PET); a constituição do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid); e a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).

Tais políticas se articulam a um movimento de democratização do acesso a esse nível de ensino como eixo das ações do governo federal de efetiva indução da expansão, em especial, da educação superior pública. Importante sinalizar o esforço de interiorização da ES pública, por meio da criação de cursos, *campi*, universidades e institutos federais.

Associados a uma política clara de expansão, os indicadores da graduação na rede federal revelam o crescimento e o processo de democratização da ES. O número de instituições de educação superior (IES), no período 2003–2016, cresceu 22,98% (Brasil. Inep, 2004, 2017). A ampliação do número de IES foi acompanhada de um

processo de interiorização, principalmente, por meio da criação de novas IES e novos *campi* e do desmembramento de IES e/ou *campus* (Bizerril, 2020). Só na expansão promovida pelo Reuni, foram criados 267 *campi* ligados a 63 universidades, o que demonstra a capilaridade dessa política. Destacam-se, também, o processo de expansão e interiorização da ES promovido, particularmente, por intermédio da UAB, com a criação de polos e cursos de educação a distância no interior (Segenreich, 2009). Atualmente, a UAB está presente em 850 municípios, com 890 polos, envolvendo 133 IES (Brasil. Inep, 2022). Certamente, para avançar na democratização do acesso, diante do cenário desigual da ES no Brasil, é fundamental a ratificação e consolidação de políticas de ação afirmativa e de apoio estudantil desencadeadas, sobretudo, a partir de 2010 e negligenciadas a partir de 2016.

A expansão também se traduz no incremento significativo do número de funções docentes, qualificação e regime de trabalho. Entre 2003 e 2016, registra-se um crescimento de 100,59% no número dessas funções em toda a esfera pública, sendo maior na rede federal, alcançando 143,60%. Ressalta-se o incremento da titulação dos docentes nesse período. As funções docentes com título de doutor(a) crescem 242,37% e com o título de mestre(a), 94,88%, enquanto reduzem 48,91% aquelas com título de graduado(a). Isso se deve aos incentivos para qualificação profissional da rede federal, como a expansão da rede e de programas de pós-graduação *stricto sensu*. O número de funções docentes em regime de trabalho de tempo integral também cresce 133,58% no mesmo período (Brasil. Inep, 2004, 2017).

O número de matrículas nos cursos de graduação é outro indicador que expressa a expansão da rede. Entre 2003 e 2016, registra-se um incremento de 120,30%¹. O número de ingressos por processo seletivo, no mesmo período, aumenta 184,48%. Um movimento importante captado no registro do número de matrículas se refere à expansão da matrícula no período noturno, que cresce 145,10%. Esse dado é relevante por indicar um redesenho da rede federal, incluindo a ampliação da oferta do ensino noturno, uma das diretrizes do Reuni (Brasil. Inep, 2004, 2017).

Outro aspecto evidenciado é o número de matrículas, segundo a declaração de cor/raça, sexo e percentual de conclusão. Sem dados disponibilizados no Censo da Educação Superior em 2003, apura-se, em 2016, que 36,70% do total de matriculados se declaram brancos, enquanto 40,33% se declaram pretos, pardos ou indígenas. Entre 2003 e 2016, o número de matrículas de pessoas do sexo feminino aumenta 105,16% e o número de concluintes, 61,96%. Esses dados apontam que as políticas de ação afirmativa, permanência e assistência estudantil, particularmente articuladas ao Pnaes, podem ter contribuído com esse processo, indicando sua importância e, concomitantemente, a necessidade de sua ampliação (Brasil. Inep, 2004, 2017).

A expansão da rede federal e a melhoria das condições de permanência se constituíram como prioridade do governo federal, no período 2003-2016. Estudo desenvolvido pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de

¹ Considera-se o total de matrículas em cursos presenciais e a distância.

Ensino Superior (Andifes), no ano de 2019, sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Ifes, indica mudanças importantes no perfil discente, resultado da materialização de políticas específicas para esses fins. Em 2018, no que se refere à condição socioeconômica, 26,61% dos alunos tinham renda de até meio salário mínimo, 26,93% de até um salário mínimo e 16,61% de até um salário e meio, totalizando 70,2%. Em 2014, eles somavam 66,2%. No que concerne à assistência estudantil, 30% dos alunos participavam de algum programa dessa natureza, principalmente assistência em alimentação, bolsa permanência, transporte e moradia. Sobre a cor/raça, pela primeira vez, mais da metade dos estudantes (51,2%) se declarou parda e preta. No que tange ao ensino médio, 60,4% dos estudantes cursaram esse nível exclusivamente em escola pública. Em relação ao nível de instrução familiar, a maioria dos estudantes vinha de famílias em que os pais fizeram, no máximo, o ensino médio, sendo 62,7% deles com mães que não chegaram à faculdade e 66,2% com pais na mesma situação. Sobre o ingresso por cotas, 48,3% dos alunos matriculados eram cotistas. No tocante ao gênero, as mulheres respondiam por 54,6% das matrículas (Andifes, 2019). Esses indicadores sinalizam as perspectivas e as lutas a serem consolidadas, visando garantir efetivas políticas de Estado para a educação.

No que diz respeito à pós-graduação *strito sensu*, o crescimento no número de IES, em especial, as de organização acadêmica universitária, o aumento das funções docentes, da titulação e do percentual de professores em regime de trabalho de tempo integral vão incidir sobre sua oferta. Apesar de não serem condições exclusivas, tampouco sem elas é possível materializar sua expansão.

A pós-graduação *stricto sensu*, a partir de meados da década de 1960, passou a estruturar um sistema articulado para implantação, desenvolvimento e formação de pesquisadores, como demonstra o Parecer CFE nº 977/1965. Soma-se a isso a importância da atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), criada em 1951; do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), fundado em 1951; e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), instituído em 1969. A efetiva materialização ocorre por meio de planos nacionais de pós-graduação (PNPG), da estruturação de sistema de avaliação e, mais recentemente, do PNE (Brasil. Lei nº 13.005, 2014) com metas de expansão e melhoria da qualidade específicas para a pós-graduação, sendo possível afirmar que foi estruturada uma política de Estado para essa etapa da ES.

Além do movimento interno das IES no sentido de sua expansão, um conjunto de políticas e programas apoiaram e/ou incentivaram esse processo, entre eles:

- Programa de Formação Pró-Doutoral Docente (Prodoutoral);
- Programa de Doutorado Interinstitucional (Dinter);
- Programa de Mestrado Interinstitucional (Minter);
- Programa de Demanda Social (DS);
- Programa de Apoio à Pós-Graduação (Proap);
- Programa de Apoio a Eventos (Paep);

- Programa Institucional de Qualificação Docente para a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (PIQDTC);
- Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD);
- Programa de Apoio a Projetos Institucionais com a Participação de Recém-Doutores (Prodoc);
- Programa de Excelência Acadêmica (Proex);
- Programa Professor Visitante Nacional Sênior (PVNS);
- Programa de Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (Profmat);
- e Programa de Mestrado Profissional em Letras (Profletras).

O resultado quantitativo desse processo de expansão será apresentado nos dados a seguir.

O número de matrículas em cursos/programas de mestrado, entre 2003 e 2016, cresce 88,8%, e, em cursos/programas de doutorado, 167,6% no período. O total de titulados mestres aumenta 88,4% e o de titulados doutores, 154,54% (Brasil. Inep, 2004, 2017). A expansão da pós-graduação *stricto sensu* se materializa de modo diferente nas regiões brasileiras. No período de 2003 a 2016, o maior crescimento de matrícula é verificado nas regiões Norte (462,0%) e Nordeste (262,4%), seguidas pela região Centro-Oeste (213,8%). Análises sobre a expansão da ES, em especial da pós-graduação (Oliveira *et al.*, 2012; Dourado, 2017a; Dourado; Moraes, 2021) indicam um esforço no sentido de reduzir as assimetrias regionais, atender à demanda local, melhorar a qualidade da educação e implementar o PNE (Dourado, 2017b).

Em que pesem estudos apontarem que as políticas implementadas para a expansão da ES, em geral, tenham contribuído para maior privatização e mercadorização desse nível de ensino (Sguissardi, 2013, 2015; Bianchetti; Sguissardi, 2017; Mancebo, 2017), os indicadores de crescimento da rede federal de educação superior apresentados nesta seção demonstram que são necessários um olhar específico para a expansão significativa dessa rede e a compreensão de que ela é resultado de política exitosa com tal finalidade.

A educação superior pública federal no período 2016-2020: sinais de retrocessos no ciclo de expansão?

O período seguinte ao golpe jurídico-parlamentar-midiático será crítico para as áreas sociais. Um projeto privatizante articulado ao estrangulamento do orçamento da educação se põe em marcha no Brasil. As consequências serão sentidas na ES indicando retrocessos no ciclo de expansão desse nível de ensino.

Consideramos que a rede federal de ES, consolidada no País, sofreu revezes, mas, com base na autonomia, tem conseguido enfrentar situações e políticas adversas, desde 2016. Um dos elementos pós-golpe foi a Emenda Constitucional

(EC) nº 95/2016. Ao estabelecer um teto para os gastos nas áreas sociais por 20 anos, na esteira do aprofundamento das políticas neoliberais e das prioridades estabelecidas pelos governos que se sucederam, essa emenda atingiu a rede federal de ES, que viu seu orçamento sofrer forte retração pelo Ministério da Educação (MEC). A redução dos gastos em educação terá consequências diretas na manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente no orçamento das Ifes. As despesas liquidadas da função educação reduziram cerca de 16,65% entre 2016 e 2020 (Ferreira, 2022).

Ao fazer uma análise detalhada sobre a evolução das despesas liquidadas dos setores do MEC, no período 2016–2020, particularmente as despesas com material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, entre outras, classificadas como Outras Despesas Correntes (ODC), e as Despesas de Investimento (INV), que envolvem planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis, instalações, equipamentos e material permanente,² Ferreira (2022) demonstra o visível impacto da EC nº 95/2016 e a política do governo federal em curso. Nesse período, os valores liquidados, corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), em ODC recuaram cerca de 20,37%. Já os valores liquidados para INV retrocederam aproximadamente 42,85%. Destaca-se que esses valores são bem inferiores aos registrados no ano de 2014 (Ferreira, 2022).

No que se refere à rede federal de ES, a evolução orçamentária dos institutos federais indicou a redução de valores liquidados de ODC de quase 21,43% e nos valores liquidados de INV de aproximadamente 52,27%, no período em análise. No caso dos Centros Federais de Educação Tecnológica, os valores liquidados de ODC reduziram 28,48%. Com as universidades³, não foi diferente. Os valores liquidados em ODC reduziram 24,11% e em INV, 68,00%. Esse orçamento menor terá implicações diretas nas condições de funcionamento da rede federal, na continuidade de seu processo de expansão de interiorização, em consolidação, e no fomento da pós-graduação *stricto sensu*, com a redução do orçamento da Capes. Os valores liquidados em ODC da Capes sofreram uma redução de 48,44%, enquanto os valores liquidados em INV diminuiram 59,17% (Ferreira, 2022).

Como veremos, no período de 2016 a 2020, em que pese a redução do orçamento da rede federal, ela não reduziu de tamanho, considerando seus principais indicadores. Contudo, esse movimento aponta retrocessos no ciclo de expansão, iniciado em 2003, e, principalmente, a precarização das condições de oferta da pós-graduação *stricto sensu* e a não materialização de uma política de Estado.

O número de IES expandiu em função, sobretudo, da transformação de *campus* em universidades. A rede federal registrou ampliação de 10,2%, no período de 2016 a 2020. O crescimento do número de IES também foi acompanhado da continuidade do processo de interiorização, que demonstrou alta de 18,60% no número de IES em cidades do interior. O número de matrículas em cursos de graduação teve

² As despesas ODC e INV são definidas a cada ano utilizando parâmetros estabelecidos pelo governo federal ao apresentar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa); portanto, refletem as prioridades estabelecidas por esse ente.

³ Excluído o orçamento dos hospitais universitários e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

crescimento de 0,38%, revelando um período de estagnação das matrículas. O número de ingressantes também se manteve estagnado, com redução de 0,13%. Quanto ao número de docentes, registrou-se aumento de 6,17% (Brasil. Inep, 2017, 2022).

No período 2016-2020, houve uma redução no número geral de bolsas de mestrado, doutorado e pós-doutorado, passando de 100.433 bolsas para 95.116. Quanto ao número de bolsas no exterior, as de doutorado pleno reduziram 90,6% e as de pós-graduação sanduíche diminuíram 92,7%. Esse quadro revela um descompasso da política atual com a pós-graduação, resultando em perdas significativas para a ciência e tecnologia, incluindo a fuga de pesquisadores e docentes (Brasil. Inep, 2017, 2022).

O número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, em cursos de mestrado, cresceu 7,7%, indicando forte redução do seu ritmo de expansão, quando comparado com o que foi registrado no período anterior, 88,8%, resultado de uma política de secundarização da rede pública federal. Situação semelhante aconteceu com as matrículas nos cursos de doutorado. Após um grande crescimento de 167,5%, entre 2003 e 2016, a expansão foi de apenas 15,6%, entre 2016 e 2020 (Brasil. Inep, 2004, 2017, 2022). O total de titulados doutores diminuiu 2,7% e o total de titulados mestres, 6,0%.

O movimento de expansão, redução do ritmo de crescimento e retração impacta de modo diferente as regiões brasileiras. No período de 2003 a 2016, o maior crescimento no número de programas foi verificado nas regiões Norte (462,0%) e Nordeste (262,4%), seguidas pela Centro-Oeste, com 213,8% (Brasil. Inep, 2004, 2017). No período de 2016 a 2020, as taxas de crescimento são bem mais tímidas, chegando a registrar índice negativo de -3,9% na região Sudeste. A Norte apresentou aumento de 14,7%, a Nordeste de 10,1% e a Centro-Oeste de 8,4% (Brasil. Inep, 2022). Esses indicadores alertam para os retrocessos na pós-graduação brasileira, por meio de desaceleração da expansão da pós-graduação *stricto sensu*.

O período de 2016 a 2020 registra uma forte redução de recursos financeiros para o MEC e sua rede federal de ES, mostrando a não priorização da educação por parte do governo federal e o desmonte das políticas implementadas no decurso anterior. Também foram evidenciadas a potência e a resistência da rede federal perante o subfinanciamento. Mesmo diante da política de estrangulamento do setor, foi sinalizada uma expansão residual tanto da graduação como da pós-graduação *stricto sensu*. Por outro lado, contudo, isso indica um processo intensificado de precarização das condições de trabalho, da oferta do ensino, da permanência dos estudantes e da capacidade de se fazer pesquisa.

A análise empreendida por Dourado (2017a) sobre a materialização do PNE 2014-2024 aponta para os desafios a serem superados visando ao alcance das metas (12, 13 e 14)⁴ do Plano relacionadas à expansão da educação superior, que não são

⁴ Meta 12 – Elevar a taxa bruta de matrícula na graduação para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos [...]; Meta 13 – Ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no ensino superior [...]; Meta 14 – Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores. (Brasil. Lei nº 13.005, 2014).

restritas à rede federal, mesmo antes dos efeitos provocados pela aprovação da EC nº 95/2016. No entanto, como retratado por Ferreira (2022), a política orçamentária executada indica a falta de prioridades do governo federal, a partir de 2016, para com a educação. Mais que isso, Amaral (2020) alerta para uma clara política de “desconstruir/desfazer” do governo que assumiu a presidência, a partir de 2019, com a implantação de ideias ultraliberais na economia e ultraconservadoras nos costumes.

Considerações finais

As políticas para a educação superior no Brasil, no período de 2003 a 2016, sobretudo em sua vertente direcionada à rede federal, permitem-nos deslindar alguns apontamentos:

- 1) a educação superior registrou um intenso processo de expansão com um conjunto de políticas gestadas e implementadas pelos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016);
- 2) houve efetivo incremento da expansão pública federal, resultado de políticas para a educação superior pública, por meio de movimentos articulados envolvendo a criação e materialização do Reuni, a ampliação de recursos e a adesão das instituições;
- 3) é possível afirmar que aconteceu um movimento de políticas direcionadas à democratização do acesso a esse nível de ensino, como eixo das ações do governo federal de efetiva indução da expansão, em especial da educação superior pública – importante sinalizar o esforço de interiorização da ES pública, por intermédio da criação de cursos, *campi*, universidades e institutos federais;
- 4) o número de matrículas nos cursos de graduação registrou crescimento singular entre 2003 e 2016 (120,30%), bem como o número de ingressos por processo seletivo, que, no mesmo intervalo, aumentou 184,48%; de igual modo, ocorreu significativa expansão da matrícula no período noturno (145,10%);
- 5) as políticas de ação afirmativa, permanência e assistência estudantil, particularmente articuladas ao Pnaes, contribuíram para a inclusão de estudantes matriculados que se declaram pretos, pardos ou indígenas, bem como para o incremento efetivo de pessoas do sexo feminino (105,6%) e para a ampliação do número de concluintes no período (61,94%), o que revela a importância de tais políticas para a expansão e melhoria das condições de permanência dos estudantes e, concomitantemente, sinaliza a necessidade de sua manutenção e ampliação;
- 6) houve efetivo crescimento do número de IES no período 2003-2016 (22,98%), acompanhado por políticas de interiorização, principalmente

por meio da criação de novas IES e novos *campi*, do desmembramento de IES e/ou *campus* e da UAB, seus polos e cursos no interior;

- 7) após o golpe, e em decorrência das políticas de ajustes fiscais, em especial os provenientes da EC nº 95/2016, a fase de 2016 a 2020 será marcada pela adoção de políticas restritivas (sobretudo, orçamentárias) para a ES, que contribuiriam para o arrefecimento do processo expansionista em curso e para retrocessos nas políticas de acesso e permanência na rede pública.

A retomada de políticas públicas direcionadas à democratização do acesso, perante o cenário desigual da educação superior no Brasil, é fundamental. Nesse contexto, ratificam-se as metas do PNE 2014-2024, a expansão pública e a importância de validação e consolidação de políticas de ação afirmativa e de apoio estudantil.

Diante desse contexto de retrocessos advindos do golpe de 2016, é imprescindível situar o papel do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e sua resistência propositiva à política de desmonte da educação pública, em particular a realização da Conferência Nacional Popular de Educação (Conape) de 2022, associados aos debates promovidos pela sociedade civil e pelos movimentos sociais, ratificando o documento referência intitulado “Reconstruir o País: a retomada do Estado democrático de direito e a defesa da educação pública e popular, com gestão pública, gratuita, democrática, laica, inclusiva e de qualidade social para todos/as/es”. Ao término dessa Conferência, foram aprovados o documento final da Conape 2022 e a Carta de Natal, com a proposição de “uma plataforma em defesa do Estado democrático de direito, em defesa das instituições republicanas, da vida e da soberania popular, dos direitos sociais e da educação, que mobilize, ainda mais, amplos setores da sociedade” (Conape, 2022, p. 83).

Além da revogação da EC nº 95/2016 e da retomada dos investimentos na educação e em áreas sociais, com a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal e a “revogação da privatização, ocorrida na Petrobrás e na Eletrobrás [...]”, e o “resgate dos 75% dos recursos dos 50% dos *royalties* do petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal, para o financiamento da educação pública estatal, de gestão pública”, a Carta de Natal defende, para a retomada de políticas de Estado para a ES, três proposições:

19. expansão e fortalecimento da universidade pública e institutos públicos de educação, com gestão pública, popular gratuita, laica, inclusiva, democrática, de qualidade socialmente referenciada;
20. retomada do processo de expansão e de interiorização da educação superior pública e de qualidade em nosso País, com consolidação de políticas afirmativas e de assistência estudantil, com recortes étnico-raciais e sociais;
21. valorização e garantia de financiamento adequado para a pesquisa, a ciência, tecnologia e a produção do conhecimento. (Conape, 2022, p. 95).

Essa plataforma de luta, expressa na Carta de Natal, contribui para a defesa de novos rumos da educação, no campo democrático, revigorado com a nova eleição

presidencial que já acena, em suas diretrizes, para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil Lula Alckmin 2023-2026. Esse programa sinaliza para: o investimento em educação de qualidade, da creche à pós-graduação, retomando as metas do PNE 2014-2024; a consolidação das políticas de cotas sociais e raciais na educação superior; e o papel estratégico da ciência, tecnologia e inovação, para o Brasil se transformar em um país efetivamente desenvolvido e soberano, recompondo “o sistema nacional de fomento do desenvolvimento científico e tecnológico, via fundos e agências públicas como o FNDCT, o CNPq e a Capes” (Juntos pelo Brasil, 2022, p. 15).

Referências bibliográficas

AMARAL, N. C. Indicadores acadêmico-científicos das maiores universidades federais do Brasil pós-Reuni: um exame da qualidade. In: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. *Educação superior e produção do conhecimento: utilitarismo, internacionalização e novo contrato social*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2015. p. 165-200. (Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador).

AMARAL, N. C. Future-se: uma obsessão governamental contra a autonomia universitária? *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 14, n. 30, p. 640-655, set./dez. 2020.

ARRUDA, A. L. B.; GOMES, A. M. Democratização da educação superior: um estudo sobre a política Reuni. *Currículo sem Fronteiras*, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 543-561, maio/ago. 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (Andifes). *V Pesquisa nacional de perfil socioeconômico e cultural dos(as) graduados(as) das IFES – 2018*. Brasília, DF: Andifes, 2019. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 11 maio 2023.

BIANCHETTI, L.; SGUISSARDI, V. *Da universidade à commoditycidade: ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017.

BIZERRIL, M. X. A. O processo de expansão e interiorização das universidades federais brasileiras e seus desdobramentos. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, São Cristóvão, SE, v. 13, n. 32, e13456, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jul. 2010. Seção 1, p. 5.

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

BRASIL. Conselho Federal de Educação (CFE). *Parecer nº 977, de 3 de dezembro de 1965*. [S. l.], 1965. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/parecer-cesu-977-1965-pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *UAB completa 15 anos presente em 850 municípios*. Brasília, DF, 8 jun. 2021; atualizado 1 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/uab-completa-15-anos-presente-em-850-municipios>. Acesso: 7 nov. 2022.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Geocapes: Sistema de Informações Georreferenciadas*. [Brasília, DF], 2022. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *SisUAB [Sistema Universidade Aberta do Brasil]*. [Brasília, DF], 2023. Disponível em: <https://sisuab2.capes.gov.br/sisuab2/login.xhtml>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior: 2003*. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior: 2016*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior: 2021*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Reuni: reestruturação e expansão das universidades federais: diretrizes gerais*. Brasília, DF: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 389, de 9 de maio de 2013. Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 maio 2013. Seção 1, p. 12.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 976, de 27 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa de Educação Tutorial (PET). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 out. 2013. Seção 1, p. 40.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 83, de 27 de abril de 2022. Dispõe sobre o regulamento do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 abr. 2022. Seção 1, p. 45.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Superior (SESu). *Relatório de Gestão 2007*. Brasília, DF: [2008]. Disponível em: https://www.gov.br/mec/es/media/auditorias/processos_seb/relatorio_gestao_da_se_exercicio_2012.pdf/view. Acesso em: 16 maio 2023.

CONGRESSO NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (CONAPE). Carta de Natal: Conape da esperança. In: CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (CONAPE), 2., 2022, Natal. *Documento final*. Natal: Fórum Nacional Popular de Educação, 2022. p. 83-87. Disponível em: https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2022/08/2022_08_15_documento_final_conape13h.pdf. Acesso em: 19 abr. 2023.

98

DINIZ, J. A. R.; OLIVEIRA, J. F.; LIMA, D. C. B. P. A mercantilização da educação superior no Brasil: financeirização e oligopolização. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 59, n. 61, id25658, jul./set. 2021.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF, v. 27, n. 1, p. 53-65, jan./abr. 2011.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira*. Goiânia: Imprensa Universitária; Biblioteca Anpae, 2017a.

DOURADO, L. F. (Org.) *Plano Nacional de Educação: PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017b. (Série As Dimensões da Formação Humana).

DOURADO, L. F.; MORAES, K. N. A educação superior pública: expansão, democratização e novos desafios. In: VEIGA, I. P. A.; FERNANDES, R. C. A. (Org.). *Por uma didática da educação superior*. Campinas, SP: Autores Associados, 2021. p. 3-40.

FERREIRA, D. R. S. A. *Modo de regulação neoliberal e o fundo público no Brasil (2010-2020): a Emenda Constitucional nº 95/2016 e o financiamento do Ministério da Educação*. 2022. 189 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.

GOMES, A. M.; MORAES, K. N. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan./mar. 2012.

HOSTINS, R. C. L. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) e suas repercussões na pós-graduação brasileira. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 133-160, jan./jun. 2006.

JUNTOS PELO BRASIL. *Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil [Lula Alckmin 2023-2026]*. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/280001607829/pje-3b1196fd-Proposta%20de%20governo.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.

MANCEBO, D. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 141, p. 875-892, out./dez. 2017.

MEDEIROS, H. A. V.; MELLO NETO, R. D.; GOMES, A. M. Limites da Lei de Cotas nas universidades públicas federais. *Education Policy Analysis Archives*, Phoenix, Arizona, v. 24, n. 6, p. 1-20, jan. 2016.

MOREIRA, C. R. B. S.; OLIVEIRA, J. F. Apresentação do dossiê "O futuro da educação superior diante da conjuntura". *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, p. 1-10, 2020.

OLIVEIRA, J. F.; AZEVEDO, M. L. N. Programas de pós-graduação e produção do conhecimento no Brasil: panorama, desafios e perspectivas. *Inter-Ação*, Goiânia, v. 45, n. 3, p. 599-620, set./dez. 2020.

OLIVEIRA, J. F. et al. A pós-graduação, a pesquisa e a produção do conhecimento no contexto das políticas de expansão da educação superior no Brasil. In: MANCEBO, D.; BITTAR, M.; CHAVES, V. L. J. (Org.). *Educação superior: expansão e reformas educativas*. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2012. v. 1, p. 179-198.

OLIVEIRA, J. F.; LIMA, D. C. B. P. As políticas públicas estatais e o campo da educação a distância: disputas e perspectivas em torno da qualidade. *Education Policy Analysis Archives*, Phoenix, Arizona, v. 30, n. 32, p. 1-23, mar. 2022.

SEGENREICH, S. C. D. Prouni e UAB como estratégias de EAD na expansão do Ensino Superior. *Pro-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2, p. 205-222, maio/ago. 2009.

SGUISSARDI, V. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out./dez. 2015.

SGUISSARDI, V. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 943-960, jul./set. 2013.

Karine Nunes de Moraes, doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), é professora adjunta da Universidade Federal de Goiás (UFG) e diretora do Centro de Gestão Acadêmica da UFG. Membro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), da Rede Universitas/Br e da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE).

karine_ufg@ufg.br

Luiz Fernandes Dourado, doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com pós-doutorado em Sociologia na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS, Paris), é professor titular emérito da Universidade Federal de Goiás (UFG). Diretor da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e membro da Coordenação Executiva do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE).

luizdourado1@gmail.com

Recebido em 15 de novembro de 2022

Aprovado em 7 de março de 2023