



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

16169 - Resumo Expandido - Trabalho - XXVII Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste – Reunião Científica Regional – ANPEd Nordeste (2024)

ISSN: 2595-7945

GT11 - Política da Educação Superior

INSTITUTOS FEDERAIS: CONTRIBUIÇÕES POSSÍVEIS À META 12 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

Alian Paiva de Arruda Nascimento - UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Alda Maria Duarte Araújo Castro - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

**INSTITUTOS FEDERAIS: CONTRIBUIÇÕES POSSÍVEIS À META 12 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)**

---

## 1 INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) encontra-se na fase final de sua vigência e a grande maioria das Metas estabelecidas não tiveram os avanços esperados, o que pode explicar a prorrogação do Plano até o final de 2025 pela Lei 14.934/2024.

O PNE (2014-2024) definiu em sua Meta 12:

elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro anos), assegurada a qualidade da oferta e expansão para, **pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público** (BRASIL, 2014, p.11, grifo nosso).

Logo, percebe-se a pretensão de se ampliar a participação do segmento público, através de um crescimento significativo de novas matrículas e nessa direção, verifica-se a interface entre os objetivos da Meta 12 e a atuação dos Institutos Federais (IFs), que dentre os objetivos institucionais está: ministrar em nível superior cursos de bacharelado, cursos tecnológicos e licenciaturas (BRASIL, 2008).

O objetivo desse estudo é analisar como se deu a contribuição dos IFs, em

termos da participação do segmento público na expansão das matrículas de graduação, entre 2014 e 2022, conforme a Meta 12 do PNE 2014-2024.

A pesquisa é de natureza exploratória, baseada na literatura especializada sobre a educação superior e monitoramento do PNE (2014-2024), a exemplo dos estudos de Amaral; Oliveira (2023) e Oliveira; Castro (2023); e sobre a expansão e interiorização dos IFs, com ênfase na educação superior: Frigotto (2018), Araújo; Cabral Neto (2021).

Utilizou-se da análise de dados sobre a dinâmica das matrículas na educação superior, extraídos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (Censo da Educação Superior, Sinopses Estatísticas, Painel de Monitoramento do PNE); e sobre os IFs os dados foram obtidos pela Plataforma Nilo Peçanha (PNP). O recorte adotado observou os oito primeiros anos da vigência do atual PNE, período entre os anos 2014 e 2022.

O texto é composto por essa introdução, seguida de uma seção que aborda a relação entre o PNE 2014-2024 e os IFs, demonstrando as contribuições dos IFs à Meta 12, com ênfase na evolução das matrículas, perfil, e abrangência territorial; nas considerações finais apresentam-se as contribuições possíveis dadas pelos IFs, que foram relevantes para os parcos avanços da expansão da educação superior pública no país. Esse estudo é parte de uma tese em desenvolvimento.

## **2 INTERFACE ENTRE O PNE 2014-2024 E OS INSTITUTOS FEDERAIS**

A análise de uma política pública educacional deve partir da premissa que sua concepção reúne um agregado de posicionamentos políticos diversos; sua implantação está sujeita a influências de sujeitos internacionais, nacionais e locais; e a sua execução é indissociável da realidade política, econômica e social, do período em que acontece.

Nessa perspectiva, o PNE (2014-2024) e os Institutos Federais representam duas políticas educacionais, de envergadura nacional, idealizadas na vigência de governos de perfil neoliberal neodesenvolvimentista (Governos dos Partidos dos Trabalhadores, 2003-2014), mas que durante sua implementação foram afetadas pela crise política e econômica instalada no Brasil, ainda no ano 2014, que culminou com o golpe jurídico-midiático-parlamentar, levando ao *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef (Saad Filho; Morais, 2018).

Esse cenário de crise marcou os oito primeiros anos de vigência do PNE, bem como a primeira década dos IFs, um tempo de instabilidade democrática, ataques às instituições públicas, de austeridade fiscal que gerou cortes orçamentários e a redução dos gastos públicos. A partir de 2016, se deu a ascensão de uma versão neoliberal extremada, impondo-se uma agenda de

liberdade econômica e autoritária, através dos governos conduzidos por Michel Temer (2016-2019) e Jair Bolsonaro (2019-2023) (Amaral; Oliveira 2023).

Os ataques aos IFs se deram por sucessivos contingenciamentos orçamentários, aumento da relação professor/aluno; redução drástica das verbas de custeio e investimento; quantidade de docentes concursados e no gasto corrente por aluno; além das inúmeras intervenções em seus processos eleitorais que comprometeram a autonomia institucional (Leher, 2023, p. 86).

O PNE 2014-2024, composto por 20 Metas e 254 Estratégias, é um plano de Estado que expressa uma proposta de política pública para a educação brasileira, em todos os níveis. Foi elaborado a partir das ideias oriundas da participação popular na defesa da educação como direito público e subjetivo; ao mesmo tempo que também reflete as diretrizes de organismos internacionais para a educação vindas do Banco Mundial (BM) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), instituições defensoras dos interesses do grande capital. O que explica as contradições e conflitos durante sua implementação (Oliveira; Castro, 2023).

Para o cumprimento da Meta 12 os IFs ocuparam lugar estratégico como instituições públicas, uma vez que compõem majoritariamente a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPCT) e sua capilaridade possibilitou a expansão do acesso ao nível superior em todas as regiões brasileiras. Contudo, os IFs, que possuem um perfil de atuação híbrida e verticalizada, por atuar na educação superior, básica e profissional, em uma estrutura multicampi, entre 2014 e 2022, tiveram seus orçamentos drasticamente sufocados, impactando a sua política de expansão (Frigotto, 2018; Amaral; Oliveira, 2023).

Logo, pode-se dizer que tanto a execução do PNE 2014-2024, como a consolidação dos IFs, entre 2014 e 2022, estiveram sujeitas às determinações de um contexto neoliberal marcado pela queda um governo progressista, seguida da ascensão da extrema direita no país. Portanto, o que foi alcançado sobre os avanços da Meta 12, se deu na medida do que foi possível ser realizado, diante de uma realidade devastadora para a educação pública brasileira, reverberando, sobretudo, na classe trabalhadora, que teve o direito à educação superior pública comprometido.

## **2.1 Contribuição dos Institutos Federais à expansão da educação superior no segmento público**

A expansão da educação superior, é compreendida pelo PNE 2014-2024, como uma forma de contribuir para reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento socioeconômico do país, permitindo que populações que sempre estiveram à margem do nível superior, pudessem acessar esse nível de ensino. Assim, a Meta 12 expressa o compromisso de garantir a continuidade da expansão da educação superior em nível de graduação, ampliando a participação das instituições públicas de educação superior, como as Universidades e Institutos Federais, através de um crescimento significativo de novas matrículas, em um decênio. O que é acompanhado pelo Indicador 12C- *Participação no segmento público na expansão de matrículas de graduação*.

Em termos absolutos, o indicador representa que seria necessário que o segmento público chegasse a 4.622.122 matrículas, e o privado, em 7.037.688, totalizando 11.699.810 de pessoas matriculadas, até o ano de 2024. Isso significaria que o setor público deveria ter um aumento de 2.764.746 em relação ao ano de 2012, que era de 1.897.376% (Amaral; Ferreira, 2021, p. 84).

Contudo, a evolução das matrículas, segundo o Painel de Monitoramento do PNE, Meta 12-Indicador 12C, entre 2014 e 2022, demonstra que o índice de referência de 13,1% do ano de 2013, nunca foi ultrapassado. Os piores índices de crescimento foram registrados nos anos 2015, com apenas 5,5%, seguido do ano 2020 com um índice ainda menor de 3,6%, o que pode ter sido influenciado pelo primeiro ano da Pandemia Covid-2019. Na sequência, o ano de 2021 tem uma retomada no crescimento atingindo 9,3%, e em 2022, uma nova queda para 7,4% das matrículas no segmento público. O que permite inferir que a educação superior pública, entre 2014 e 2022, cuja maioria das matrículas se dão nas Universidades e Institutos Federais, tiveram seu processo de expansão reduzido, bem distante da meta de 40%.

Os poucos avanços obtidos na participação do segmento público na expansão de matrículas de nível de graduação contaram com os IFs, a partir da expansão física, através da interiorização de novos campi instalado por todas as regiões brasileiras. Uma territorialidade alcançada anterior a esse Plano, em três fases: Fase I, 64 escolas (2005-2007-Governo Lula I); Fase II, 150 escolas (2007-2010-Governo Lula II); Fase III, 208 escolas (2011-2014, Governo Dilma) (Frigotto, 2018).

Nos oito primeiros anos de vigência do PNE o número de IFs não foi alterado, mantendo-se em 38. Apenas o número de *campi* teve pequena alteração, quando se observa o período 2018-2022 (Tabela 1).

Tabela 1 – Distribuição dos Institutos Federais por região, número de instituições e *campi*, 2018 e 2022.

Região	Nº IFs		Nº <i>campi</i>	
	2018	2022	2018	2022
Norte	7	7	70	74
Nordeste	11	11	208	210
Sudeste	9	9	145	146
Sul	6	6	106	107
Centro Oeste	5	5	65	65
Total	38	38	594	602

Fonte: dados extraídos da Plataforma Nilo Peçanha, jul. 2024.

Elaboração: as autoras, 2024.

Nota\*: A plataforma utilizada não disponibiliza dados sobre anos anteriores.

Os dados permitem dizer que os IFs entre 2018 e 2022, atuaram com a estrutura anteriormente instalada, o processo de expansão e interiorização foi descontinuado, pois apenas 6 *campi* foram acrescidos à RFEPCT.

Chama a atenção que os IFs representam, atualmente, 1,6% do total das Instituições de Educação Superior do país, segundo Censo da Educação Superior (2013), uma parcela muito pequena dentre as instituições de nível superior, mas engloba todas as regiões. Logo, pondera-se que se não houvesse ocorrido a ascensão dos governos hiperneoliberais os IFs poderiam ter assumido uma territorialidade de maiores proporções.

Nessas condições, entre 2014 e 2022 os IFs propiciaram o crescimento de matrículas no segmento público (Tabela 2):

Tabela 2 – Evolução de matrículas em cursos de graduação na Rede de Educação Superior, Rede pública e Institutos e CEFETs, por localização, 2014-2022

Ano	Total Matrículas na Educação Superior	Total Matrículas na Rede Pública	% Matrículas na Rede Pública	Matrículas Graduação presencial IF/CEFETs	Capital	Interior
2014	7.828.013	1.821.629	23,27	123.288	43.806	79.482
2016	8.048.701	1.867.477	23,20	155.783	50.218	105.565
2018	8.450.755	1.904.554	22,66	183.663	53.723	129.940
2020	8.680.254	1.789.980	20,62	202.079	54.784	147.295
2022	9.443.597	2.076.517	21,99	229.994	N. inf.	N. inf.

Fonte: dados extraídos do INEP/ Censos da Educação Superior/Sinopses Estatísticas, 2014 a 2022.

Elaboração: as autoras, 2024.

Os dados apontam que o total de matrículas na rede de educação superior entre 2014 (7.828.013) e 2022 (9.443.597) representou um aumento de 17,1%. O total de matrículas na rede pública não acompanhou o ritmo de crescimento do segmento privado, atingindo apenas 12,3%, entre 2014 e 2022. O que reflete o contexto de crise e de ausência efetiva de propostas dos governos federais do período para a educação superior.

As matrículas anuais no segmento público ficaram numa média de 22%, enquanto a maior parcela das matrículas a cada ano se deu no segmento privado, cerca de 78 %, acentuando o preocupante processo de privatização privado-mercantil da educação superior brasileira em detrimento de uma maior participação das instituições públicas de educação superior.

No tocante aos IFs, os dados apresentam que as matrículas ofertadas no ano 2014, representavam apenas 1,57% do total da rede superior e em 2022, 2,43%. As matrículas de graduação saíram de 123.288 (2014) para 229.994 (2022), o que representou o expressivo crescimento de 86,55%.

Ao se observar a distribuição dessas matrículas entre capital e interior, nota-se a importância dos IFs em levar para o interior do país a possibilidade do acesso a uma educação pública e gratuita, uma ação que pode ter contido o avanço da oferta privado-mercantil.

Apesar da pouca expressividade quantitativa, infere-se que essas instituições públicas, contribuíram para democratizar acesso ao nível superior durante os anos de 2014 a 2022, ao ampliar suas matrículas não apenas para as capitais, mas sobretudo para o interior do país (Frigotto, 2018; Araújo; Cabral Neto, 2021).

A interiorização das ofertas presenciais foi expressiva e crescente. Em 2014 as matrículas na capital representavam 35,53% e no interior 64,47%; em 2020 atingiu 29,25% nas capitais e 70,75% nos municípios do interior do país. Considerando-se que cada região possui um quantitativo de IFs e *campus* distintos, aponta-se que a Região Nordeste, com 11 IFs e 208 campi, já em 2018, obteve as maiores parcelas da interiorização das matrículas de nível superior.

Observa-se ainda o crescimento das matrículas de graduação tanto na modalidade presencial, ofertadas pelos *campi* dos IFs, como na modalidade a distância, em convênio com a Universidade Aberta do Brasil (Tabela 3):

Tabela 3 – Matrículas totais em cursos de graduação, por modalidade presencial e a distância, IFs/CEFETs (2014-2022)

Ano	Matrículas em Curso de Graduação IFs/CEFETs		
	Matrículas	Presencial	A distância
2014	131.962	123.288	8.674
2016	164.592	155.783	8.809

2018	197.506	183.663	13.843
2020	217.690	202.079	15.611
2022	229.994	213.047	16.947

Fonte: Censo da Educação Superior 2019, 2022; Tabelas de Divulgação, INEP, 2019, 2023;  
Elaboração: as autoras, 2024.

Nota: o INEP apresenta dados dos 38 IFs agregados aos 2 CEFETs e ao Colégio Pedro II.

Com base nesses dados, nota-se um crescimento mais expressivo nas ofertas de cursos presenciais que passou de 123.288 para 213.047 matrículas em oito anos. Por outro lado, a educação a distância demonstrou uma estagnação no seu crescimento: 7,03% em 2014, 7,53% em 2018 e 7,95% em 2022, num movimento contrário ao que se observou no segmento privado, o qual apresentou aumento vertiginoso nesse período. O que permite concluir que as ofertas de graduação dos IFs significam um contraponto ao processo de privatização da educação superior brasileira.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo abordou duas políticas que incidem sobre a educação superior do país: o PNE 2014-2024, cuja Meta 12 pretendeu ampliar o número de matrículas desse nível de ensino, demarcando que o crescimento deveria ser significativo no segmento público; e a criação dos Institutos Federais, expoentes da RFEPCT, incumbidos de expandir o acesso público a esse nível educacional. A análise demonstrou que a implementação dessas políticas, entre 2014 e 2022, se deram numa conjuntura de crise democrática que devastou o país.

A interface entre esse Plano decenal e os IFs foi pensada a partir dos índices alcançados pela Meta 12- Indicador 12C, cujo monitoramento evidencia que os índices anuais de participação no segmento público na expansão de matrículas de graduação, sequer ultrapassou o ano de referência do PNE 2014-2024, que foi de 13,1% (2013). E, pelo patamar atingido de 7,4% em 2022, pode-se afirmar que esse indicador não será alcançado, nem mesmo com o novo prazo de vigência do PNE, para 2025.

Apesar desse contexto negativo sobre a expansão pública de matrículas de nível superior, observa-se que os IFs contribuíram positivamente do seguinte modo:

- as matrículas de graduação cresceram 86,55%, através da oferta de cursos de bacharelado, cursos de tecnologia e licenciaturas, sendo essa última, uma oferta obrigatória para cada IF, o que aponta a importância dos IFs na formação inicial de professores, visando a melhoria da educação básica;
- os 38 IFs e seus atuais 606 *campi*, alcançam uma territorialidade que abrange todas as regiões brasileiras, o que tem possibilitado diminuir as desigualdades educacionais regionais, por meio de mais acesso ao nível superior, o que resulta do processo de expansão e interiorização da RFEPCT realizado durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT);
- a oferta de nível superior se dá na modalidade presencial, de forma majoritária, nos turnos diurno e noturno, o que amplia a inclusão de alunos(as) trabalhadores(as);
- o acesso ao nível superior foi ampliado nas capitais, mas, principalmente, no interior do país, onde se concentra o maior número de matrículas em graduação, representando a chegada de uma educação pública e de

qualidade a lugares nunca alcançados.

O estudo, portanto, demonstrou a significativa contribuição dos IFs aos avanços da Meta 12, e infere que é preciso esforços coletivos para que políticas públicas, como as que foram aqui discutidas, sejam defendidas e executadas como política de Estado, para que possam ter condições concretas de atender os objetivos para as quais foram implantadas, independente dos intentos dos governos.

Ao tempo em que essas considerações são feitas, os IFs assumem novamente protagonismo para as melhorias da educação do país, pelo anúncio da entrega de mais 100 *campi* até 2026, pelo governo Lula III. O que poderá significar a retomada da expansão dos IFs e, por conseguinte, a ampliação da sua participação na rede de educação superior pública brasileira, em tempos de reconstrução do Estado democrático de direitos e da chegada de um novo PNE. O que remete à futuras pesquisas.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso; OLIVEIRA, João Ferreira de. O financiamento da educação no PNE (2014-2024) no contexto do pós golpe de 2016: balanço crítico. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. e023042, 2023. DOI: 10.24065/2237-9460.2023v13n1ID2229. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/2229>. Acesso em: 5 ago. 2024.

ARAÚJO, Maíse Sousa Virgulino de; CABRAL NETO, Antônio. Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no contexto das estruturas universitárias. In: OLIVEIRA, J.F.; CASTRO, A.M.D.A. (orgs.). **Políticas de Educação Superior e PNE (2014-2024): expansão, avaliação, financiamento e formação**. Curitiba: CRV, 2021, v1.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 dez. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm). Acesso em jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun.2014 -Edição extra. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: jul.2024.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia** relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento. Rio de Janeiro: LPP/UERJ, 2018.

LEHER, Roberto (org). **Educação no Governo Bolsonaro: inventário da devastação**. São Paulo: Expressão Popular, 2023, p. 85-91.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, LECIO. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. São Paulo: Boitempo, 2018

OLIVEIRA, João Ferreira de; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo (orgs.). **Monitoramento e avaliação do Plano Nacional de educação – PNE (2012-2024): balanço crítico**. Meio Eletrônico, ANPAE, Brasília, DF, 2023.

