

# O NOVO PNE DIANTE DO DESEQUILÍBRIO ENTRE AS OFERTAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA E PRIVADA E NAS MODALIDADES PRESENCIAL E A DISTÂNCIA

Alexandre Ramos de Azevedo

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)

E-mails: [alexandre.azevedo@inep.gov.br](mailto:alexandre.azevedo@inep.gov.br)

## Resumo Ampliado:

Este trabalho visa contribuir para o debate relativo ao Objetivo 13 da proposta governamental para o Novo PNE – conforme Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024 – que propõe “ampliar o acesso, a permanência e a conclusão na graduação, com redução de desigualdades e inclusão” (BRASIL, 2024).

Tendo em vista que as metas e estratégias sugeridas pelo PL nº 2.614/2024 dentro do tema *Acesso, Permanência e Conclusão na Graduação* têm antecedentes nos planos decenais anteriores, considerou-se importante realizar a análise do conteúdo dessa proposta tanto no que ela traz de novo ou procura avançar, como também nas suas (des)continuidades ou retrocessos. Para isso, a investigação, de caráter principalmente qualitativo, tomou como fontes documentais o PL do Novo PNE e os dois planos decenais de educação o antecederam. A análise realizada, contudo, para sua devida sustentação, precisou dialogar com algumas estatísticas educacionais produzidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

No PL nº 2.614/2024, conquistou especial interesse para esta investigação sua Meta 13.c., que propõe a elevação gradual do “o número de concluintes nas instituições de educação superior para atingir um milhão seiscentas e cinquenta mil titulações anuais ao final de vigência deste PNE, com, no mínimo, trezentas mil titulações anuais no segmento público” (BRASIL, 2024).

Essa meta, assim como a meta 13.b – “Elevar o percentual da população entre vinte e cinco e trinta e quatro anos com educação superior completa para 40% (quarenta

por cento), com vistas a reduzir as desigualdades entre os diversos grupos sociais” (BRASIL, 2024) – representam claramente uma mudança de prioridade em relação aos dois planos decenais anteriores, que estabeleceram metas de elevação das taxas de matrícula bruta e líquida, o que colocava como principal obrigação para os gestores públicos a expansão de vagas e de matrículas na educação superior.

Esta prioridade para a expansão de vagas e matrículas parece estar sendo substituída pela concepção de que o acesso efetivo à educação superior somente é alcançado quando há a conclusão do curso e a obtenção do diploma, o que pode ser considerado um avanço. Esse avanço, contudo, não deveria negar a importância que têm os indicadores mais tradicionais que focalizam as matrículas e os estudantes que frequentam a educação superior:

Propomos, por isso, a continuidade de metas relativas à elevação das taxas brutas e líquidas de matrícula na educação superior – referenciadas na faixa etária de 18 a 24 anos –, tendo em vista que as políticas de expansão, democratização e/ou redução das desigualdades de acesso podem ser mais bem monitoradas ou têm efeitos mais imediatos sobre estes indicadores; além disso a elevação destas taxas é fundamental para, a médio prazo, resultar na elevação dos percentuais da população de 25 a 34 anos com educação superior concluída (AZEVEDO; VARGAS, 2023, p. 91).

Por outro lado, essa mudança de foco coloca em primeiro plano a preocupação com a eficiência e eficácia das instituições de educação superior, conforme está sendo preconizado nas estratégias 13.2 – “Estimular mecanismos para o preenchimento de vagas remanescentes e ociosas na educação superior” (BRASIL, 2024) – e 13.3 – “Criar mecanismos para elevar gradualmente a taxa de conclusão na graduação em instituições públicas, privadas e comunitárias” (BRASIL, 2024).

Bastaria, dentro dessa perspectiva, reduzir a ociosidade de vagas e diminuir a evasão; ou seja, tornar mais eficiente e eficaz a utilização dos recursos públicos já aplicados em educação superior anualmente, seja no segmento público ou seja também no segmento privado, que é beneficiado por estes recursos através do Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). Nesse ponto, é importante destacar que nem a estratégia 13.2 nem a estratégia 13.3 se limitam às Instituições de Educação Superior (IES) públicas.

O PNE 2014-2024 já havia incluído dispositivos semelhantes a estes, mas em ambos os casos se direcionam para a oferta pública, como é o caso da estratégia 12.3 –

“elevant gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento)” (BRASIL, 2014) – e a estratégia 12.17 – “estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública” (BRASIL, 2014).

Além disso, apenas em dois momentos o texto do PL nº 2.614/2024 faz menção à expansão pública: na estratégia 13.4 – “Estimular a expansão de instituições de educação superior estaduais e municipais, cujo ensino seja gratuito” (BRASIL, 2024) – e na Meta 13.c., a qual, caso seja mantida como está, contribuirá para o agravamento do desequilíbrio entre as ofertas pública e privada e se constituirá, portanto, em um retrocesso em relação aos dois planos decenais anteriores.

O retrocesso apontado se deve ao fato de que – na Meta 13.c. do PL do Novo PNE – o limite inferior para o número dos titulados anuais nos cursos de graduação das IES públicas – 350.000 – representa tão somente 18,2% do número de concluintes que se espera alcançar no sistema de educação superior como um todo: 1.650.000. Esse percentual é inferior ao alcançado pelo sistema de educação superior brasileiro em 2023, que foi de 18,7% dos concluintes provenientes de IES públicas, conforme Tabela 1.

**Tabela 1 - Participação percentual do segmento público no total de matrículas e de concluintes na educação superior - Brasil (2014/2017/2020/2023)**

		2014	2017	2020	2023
<b>Matrículas</b>	<b>IES Públicas</b>	1.961.980	2.045.356	1.956.352	2.069.130
	<b>Total</b>	7.828.991	8.286.663	8.680.354	9.976.782
	<b>Seg. público (%)</b>	25.1%	24.7%	22.5%	20.7%
<b>Concluintes</b>	<b>IES Públicas</b>	242.075	252.552	204.272	257.285
	<b>Total</b>	1.030.520	1.201.145	1.278.755	1.374.789
	<b>Seg. público (%)</b>	23.5%	21.0%	16.0%	18.7%

Fonte: Painel de Estatísticas do Censo da Educação Superior (BRASIL. INEP, 2025).

Sobre este cenário, será preciso lembrar que o PNE 2001-2010 defendeu a “necessidade da expansão das universidades públicas” e que fosse assegurado “que o setor público [...] tenha uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total” (BRASIL, 2001). Com uma preocupação semelhante, o PNE 2014-2024 incluiu em sua Meta 12 a necessidade de, em favor da “qualidade da oferta”, o segmento público participasse com, “pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas” (BRASIL, 2014).

Por último, há que se estar atento para a constatação de que o texto inicialmente proposto para o Objetivo 13 do PNE 2024-2034 não apresenta qualquer alerta em relação à expansão da educação superior na modalidade EaD; e, ao contrário disso, coloca-a na condição de contribuir, sem qualquer ressalva, para a expansão do acesso, conforme consta da estratégia 13.1: “Promover a expansão planejada [...], com o objetivo de garantir o acesso, a ocupação das vagas, a permanência e a conclusão nos cursos de graduação, nas modalidades presencial e a distância” (BRASIL, 2024).

No entanto, a Tabela 2 permite verificar que, ao predomínio exacerbado do segmento privado sobre o público, um outro tipo de desequilíbrio vem se somando, que é o predomínio, cada vez mais agravado, da modalidade EaD em relação à modalidade presencial. Com isso, a educação superior brasileira vem se tornando cada vez mais privada e mais na modalidade EaD.

**Tabela 2 - Distribuição e percentual de matrículas por modalidade de ensino e categoria administrativa - Brasil (2014/2017/2020/2023)**

	2014		2017		2020		2023	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Presencial-Pública	1.822.607	23.3%	1.879.784	22.7%	1.798.980	20.7%	1.868.152	18.7%
Presencial-Privada	4.664.542	59.6%	4.649.897	56.1%	3.775.571	43.5%	3.195.349	32.0%
EaD-Pública	139.373	1.8%	165.572	2.0%	157.372	1.8%	200.978	2.0%
EaD-Privada	1.202.469	15.4%	1.591.410	19.2%	2.948.431	34.0%	4.712.303	47.2%

Fonte: Painel de Estatísticas da Educação Superior (BRASIL. Inep, 2025).

As estatísticas do Inep apresentadas (Tabelas 1 e 2) confirmam tanto o agravamento do quadro de desequilíbrio entre as ofertas de educação superior pública e privada quanto o surgimento de um novo desequilíbrio nessa oferta, relacionado ao crescimento rápido e desordenador da modalidade a distância (EaD), que está próxima de superar em número de matrículas a oferta na modalidade presencial: 49,2% em 2023, sendo 47,2% só no segmento privado.

Ambos estes processos já vinham sendo apontados, dentre outros, como tendências na expansão da educação superior (SENKEVICS, 2021, p. 224-231) e considera-se que o debate sobre a contenção ou reversão desse duplo desequilíbrio precisa ser feito, visando a aprovação de um Novo PNE que possa promover a democratização do acesso à educação superior com qualidade.

## Referências

AZEVEDO, A. R.; VARGAS, H. M. Expansão-interiorização-democratização: o desafio da redução das desigualdades territoriais e socioeconômicas de acesso à educação superior no Brasil (2003-2015). In: SENKEVICS, A. S.; BASSO, F. V.; RODRIGUES, C. G. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II. 1ed. Brasília, DF: Inep, 2023, v. 9, p. 85-138.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 08 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional – PNE e dá outras providências*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 08 fev. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024. *Propõe o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Projetos/Ato\\_2023\\_2026/2024/PL/pl-2614.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm)>. Acesso em: 08 fev. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de Estatísticas do Censo da Educação Superior*. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data>>. Acesso em: 08 fev. 2025.

SENKEVICS, A. S. A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*: cenários do direito à educação. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 3, n. 4, p. 199-246.