

As Universidades Estaduais Brasileiras em Tempos de Crise: desafios de expansão e financiamento no contexto do PNE (2014-2024)

Luiza Rodrigues dos Santos

Universidade Estadual de Goiás (UEG), Inhumas/GO – Brasil

Renata Ramos da Silva Carvalho

Universidade Estadual de Goiás (UEG), Inhumas/GO – Brasil

Resumo

Este artigo tem por objetivo realizar a análise da evolução dos indicadores institucionais das universidades estaduais brasileiras (UEs), relacionados à meta 12 do PNE (2014-2024) para a educação superior, bem como a evolução do seu financiamento. Do ponto de vista metodológico, este estudo se caracteriza como de natureza documental e os dados apreciados são provenientes do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep), disponíveis no Censo da educação superior. Busca-se, por meio da análise, apreender como se tem efetivado a participação das UEs para com os desafios postos por essa meta. Conclui-se que o conjunto das UEs brasileiras se encontra em cenário de estagnação de suas matrículas de graduação e redução de suas despesas. Perante esse cenário, decorridos cinco anos de vigência desse Plano, os dados indicam que as UEs pouco contribuíram com a expansão das matrículas de graduação almejada pela meta 12.

Palavras-chave: **Plano Nacional de Educação. Educação Superior. Universidades Estaduais. Expansão. Financiamento.**

Brazilian State Universities in Times of Crisis: expansion and financing challenges in the context of the PNE (2014-2024)

Abstract

This article seeks to analyze the evolution of institutional indicators of Brazilian State Universities (UEs) related to PNE's goal 12 (2014-2024) for higher education and the evolution of its funding. From a methodological point of view, this study is characterized as being of a documentary and bibliographic nature and the data analyzed come from the National Institute of Educational Research (INEP, in Portuguese), available in the Census of higher education. Through the analysis, the aim is to understand how the participation of the EUs in the challenges posed by this goal has taken place. It is concluded that the set of Brazilian UEs is in a scenario of stagnation of their undergraduate enrollments and reduction of their expenses. Given this scenario, after five years of validity of this Plan, the data indicate that the UEs contributed little to the expansion of undergraduate enrollments targeted by goal 12.

Keywords: **National Education Plan. Higher Education. State Universities. Expansion. Financing.**

Las Universidades Estatales Brasileñas en Tiempos De Crisis: desafíos de expansión y financiamiento en el contexto del PNE (2014-2024)

Resumen

Este artículo busca analizar la evolución de los indicadores institucionales de las Universidades Estatales Brasileñas (UEs) que están relacionados con la meta 12 del PNE (2014-2024) para la educación superior, así como la evolución de su financiación. Desde el punto de vista metodológico, este estudio se caracteriza por ser de carácter documental y bibliográfico y los datos analizados provienen del Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), disponibles en el Censo de la educación superior. A través del análisis se pretende comprender cómo se ha producido la participación de las UE en los retos que plantea este objetivo. Se concluye que el conjunto de las UE brasileñas se encuentra en un escenario de estancamiento de sus matrículas de graduación y reducción de sus gastos. Ante este escenario, luego de cinco años de vigencia de este Plan, los datos indican que las UE contribuyeron poco a la expansión de las matrículas de graduación apuntada por la meta 12.

Palabras-clave: **Plan Nacional de Educación. Educación Superior. Universidades Estatales. Expansión. Financiamiento.**

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF de 1988), conhecida como Constituição Cidadã, por ter materializado no bojo da sua estrutura um conjunto de princípios e direitos que haviam sido historicamente negligenciados à sociedade brasileira por várias décadas, retomou a discussão da necessidade de estabelecimento de um Plano Nacional de Educação (PNE). Conforme expresso no texto constitucional, esse Plano deve ser fixado em lei, com o objetivo de articular o desenvolvimento da educação do país entre os entes federados, contemplando todos os níveis, etapas e modalidades da educação que conduzam, por meio de ações integradas do poder público, à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho, promoção humanística, científica e tecnológica do país, estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB) (Brasil, 1988, art. 214).

Passados 34 anos de sua promulgação, está em vigência no país o segundo PNE aprovado após a CF de 1988, instituído e sancionado mediante a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, o PNE (2014-2024). Esse Plano possui 20 metas e um conjunto de estratégias que contemplam os níveis e etapas da educação, bem como, a gestão e seu financiamento, a formação e o trabalho docente.

Nessa perspectiva, torna-se primordial e oportuno apreciar e examinar o estágio de cumprimento (ou não) de suas metas, tendo em vista que esse plano se configura como uma importante política pública educacional, que tem potencial de contribuir para o avanço e ampliação da oferta educacional com qualidade para todos, em especial, para a educação superior que é a pauta de discussão aqui empreendida. Assim, o objetivo deste artigo é atualizar e contribuir com a discussão e análise da participação das UEs no tocante ao desafio de ampliação do acesso e expansão da oferta de educação superior no nível de graduação posto ao país pelo conteúdo da meta 12. (CARVALHO, 2018; CARVALHO; AMARAL, 2019). O estudo realizado refere-se ao período de 2012 a 2019, tendo como subsídio dados na

sinopse estatística e nos microdados do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

A lei do PNE (2014-2024) expressa que a execução e o cumprimento de suas metas deverão ser continuamente monitorados e periodicamente avaliados pelo Ministério da Educação; pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Fórum Nacional de Educação. Consta também que essas instâncias devem divulgar os resultados dessas avaliações, analisar e propor políticas públicas para assegurar que as metas e estratégias sejam cumpridas e implementadas (BRASIL, 2014).

O Plano em vigência prevê que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração visando o alcance das metas e a implementação das estratégias, e que cada ente federado deverá elaborar seus correspondentes planos de educação em conformidade com as diretrizes, metas e estratégias nele contidas. Assim, o art. 8º da referida lei estabeleceu o prazo de um ano para os entes federados “elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE” (BRASIL, 2014, p. 3).

Herdeiro de uma vasta trama histórica e tensionado por lutas, disputas e reivindicações de diversos setores da sociedade, o PNE (2014-2024) tem como um de seus objetivos possibilitar a continuidade das políticas educacionais ao longo de determinado período, extrapolando a vigência de mandatos eleitorais do Poder Executivo da esfera federal com a premissa de se constituir como um Plano de Estado. Deste modo, articular as iniciativas da União, dos estados e dos municípios e aplicar, através de ações, metas e objetivos, os princípios norteadores da educação nacional formulados na CF de 1988 e na LDB nº 9.394/96, fazem parte de sua missão.

Dentre as 20 metas que compõem o PNE (2014-2024), há três delas que se articulam diretamente à educação superior: as metas 12, 13 e 14. Dentre elas, a 12 é a que apresenta o conteúdo mais exigente e ainda muito desafiador, uma vez que determina a expansão das matrículas de graduação na educação superior de modo a atingir 50% de taxa bruta e 33% de taxa líquida¹, considerando a população de 18 a 24 anos, até o ano de 2024, devendo ser assegurada a qualidade da oferta, conforme expressa o texto dessa lei. Essa meta ainda estabelece como exigência que 40% dessa nova expansão seja promovida por novas matrículas em Instituições de Educação Superior (IES) públicas (BRASIL, 2014).

Somado ao imperativo determinado pelos indicadores estabelecidos pela meta 12, há de se considerar também o conjunto das 21 estratégias que a acompanham, em especial, as que tratam da expansão, uma vez que se referem à necessidade de ampliação da oferta nas IES federais, estaduais e municipais, resguardando a interiorização e cobertura da população do campo, indígenas e quilombolas; expansão das políticas de assistência estudantil e financiamento público, bem como, fomento para a ampliação e reestruturação da educação superior pública ofertada por estados e municípios (BRASIL, 2014).

¹ Taxa de escolarização bruta consiste em um indicador que permite comparar o total de matrículas de determinado nível de ensino com a população na faixa etária teoricamente adequada a esse nível. O indicador taxa de escolarização líquida, por sua vez, identifica o percentual da população matriculada em determinado nível de ensino na faixa etária teoricamente adequada em relação à população na faixa etária teoricamente adequada ao mesmo nível de ensino.

É preciso considerar ainda, que muitas das políticas que estavam em curso para a educação superior no período de aprovação do PNE (2014-2024) foram contempladas e ratificadas como possibilidades para promover e ampliar o acesso a esse nível educacional, como por exemplo, a Universidade Aberta do Brasil, o Fundo de Financiamento Estudantil, o Programa Universidade para Todos, dentre outras ações, como as que estimulam a mobilidade de estudantes e professores.

Considerando o proposto pela meta 12, no ano de 2014 o país contava com 7.828.013 indivíduos matriculados na educação superior, que correspondia à época a uma taxa bruta de 34,51% e de 17,39% de taxa líquida. De acordo com Carvalho (2018), para o seu cumprimento, seria necessário que o país criasse 3.871.797 novas matrículas na educação superior até o ano de 2024, para que se alcançasse 11.699.810 estudantes matriculados, o que corresponderia a 50% de taxa bruta em 2024. Dessas novas matrículas exigidas para o seu cumprimento, ou seja, das 3.871.797 novas matrículas nesse nível educacional, seria necessário que 1.548.719 fossem em IES públicas. Esse esforço de expansão para o cumprimento do estabelecido corresponderia a um crescimento de 49% no total das matrículas e de 79% de crescimento nas matrículas públicas, de acordo com os dados apresentados por essa autora.

Tendo em vista que a oferta de educação superior pública no país é promovida pela rede federal, estadual e municipal, Carvalho (2018) apurou de modo mais detalhado qual seria o desafio de expansão e ampliação de matrículas a ser empreendido por cada uma dessas redes, a fim de contribuir com o êxito do proposto pela meta 12 para o cumprimento de 50% de taxa bruta em 2024 com 40% da nova expansão em IES públicas. Levando em consideração a finalidade deste texto, essa autora constatou que seria necessário às UEs a criação de 430.544 novas matrículas de 2014 a 2024, para que elas contribuíssem com o alcance do proposto pela meta 12. Essa ampliação corresponderia a um crescimento de 78,8%.

O levantamento aqui apresentado ainda é parcial, pois o PNE (2014-2024) está em vigência, inserido em um período de intensa crise política e econômica no país, que tem se intensificado desde o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, ocorrido no ano de 2016. Desde então, há importantes indicativos de que esse Plano deixou de ser considerado como um parâmetro nos processos de discussão, proposição e efetivação das políticas educacionais no Brasil, uma vez que as ações que vislumbram o cumprimento de suas metas sofreram interrupções e consideráveis mudanças de princípios e finalidades (DOURADO, 2019; AMARAL, 2016).

Destaca-se a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que estabeleceu o congelamento do orçamento do Poder Executivo federal para as despesas primárias por longos vinte anos. Essa definição, aliada a uma perspectiva neoconservadora da educação assumida pelo presidente Jair Bolsonaro, tem comprometido a efetivação e materialização dos objetivos, princípios e metas do PNE (2014-2024), e poderá afetar os próximos planos de educação do país que terão vigência até o ano de 2036 caso essa emenda não seja revogada.

Com o intuito de colaborar com as discussões acadêmicas que versam sobre a avaliação e o monitoramento das metas do PNE (2014-2024), em especial, às vinculadas à educação superior, este artigo está organizado por essa introdução, duas sessões de desenvolvimento e as considerações finais. Na primeira, desenvolve-se a análise e discussão sobre a participação das UEs no contexto da educação superior brasileira e da meta 12 do PNE (2014-2024). Na segunda parte, examina-se a evolução das despesas declaradas pelas UEs, por estado da federação, ao Censo da educação superior do Inep entre 2012 a 2019.

As Universidades Estaduais brasileiras no contexto da meta 12 do PNE (2014-2024) para a educação superior

De acordo com Sampaio, Balbachevsky e Peñaloza (1998, p. 16-17), grande parte das Universidades Estaduais (UEs) não foram criadas a partir de um processo consistente para tornarem-se universidades; a maioria delas foram constituídas por meio do modelo de aglutinação de IES isoladas que já ofertavam ensino superior e eram mantidas pelo Estado, sendo “a maioria originária de instituições de ensino superior com mais de 30 anos de existência, ou seja, seus primeiros cursos foram criados antes de 1970”.

As UEs se constituem como um segmento muito heterogêneo no campo da educação superior brasileira. Carvalho (2018) identificou que essas IES possuem histórico, regulamentação normativa, perfil institucional e acadêmico muito díspares. Integra esse conjunto, universidades que estão entre as mais bem conceituadas da América Latina, como é o caso da Universidade de São Paulo, além de Universidades que ainda vivenciam desafios para se consolidarem como instituição universitária.

Essa autora explica que as UEs são criadas e mantidas pelos estados da federação, e por serem subordinadas ao Sistema Estadual de Educação de seus estados, não compõem o Sistema Federal de Educação Superior. Nesse âmbito, os estados possuem a competência legal para desenvolverem seus processos regulatórios de autorização, reconhecimento, credenciamento e de avaliação. Como exceção, destaca-se as regulamentações para a oferta de educação a distância e as vinculadas à pós-graduação *stricto sensu*.

De acordo com a autora, a LDB nº 9.394/96 também prevê a responsabilidade dos estados de manterem as Instituições Estaduais de Educação Superior (IEES) de seus sistemas de ensino. Essa especificidade na legislação referente às UEs, faz com que essas instituições não estejam vinculadas ao Ministério da Educação, “uma vez que são financiadas e supervisionadas pelos seus respectivos estados”, ou seja, “com particularidades próprias, possuem mantenedores diferentes com regulamentações próprias” (CARVALHO, 2018, p. 121).

Essa característica normativa torna o conjunto dessas instituições distintas das que compõem o sistema federal de educação superior, isto é, as federais e as privadas. Mesmo não estando subordinadas a regulamentação federal e contando com financiamento quase que exclusivo das dotações orçamentárias provenientes do orçamento público estadual, as UEs possuem uma considerável notoriedade na participação da oferta de educação superior do país, em especial, pela sua capilaridade e atendimento das regiões interioranas nos estados em que estão inseridas, bem como por atuarem em estados de regiões que ainda possuem alta quantidade da população sem acesso a esse nível educacional, como é o caso das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Em 2019 o país contava com 132 IEES, sendo 40 credenciadas como universidades. As UEs estão presentes em todas as regiões do país.

As informações estatísticas disponíveis nas tabelas 1 e 2 referem-se aos percentuais de taxa bruta e taxa líquida no Brasil e suas regiões entre 2012 e 2019. Os dados mostram um panorama de limitado crescimento, em especial, se considerarmos os desafios postos pelo conteúdo da meta 12, que é alcançar no ano de 2024 percentuais de 50% de taxa bruta e 33% de taxa líquida. De acordo com as tabelas abaixo, no ano de 2014, esses percentuais foram de 34,5% e 17,3%, respectivamente. Por sua vez, em 2019 eles alcançaram somente 38,99% e 19,7 % na mesma ordem.

Tabela 1 – Taxa bruta de matrículas na graduação por região – Brasil – 2012-2019

Região	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	30,88%	32,18%	34,51%	35,78%	35,71%	36,11%	37,34%	38,99%
Norte	25,59%	26,52%	28,69%	30,57%	29,62%	29,82%	30,21%	32,20%
Nordeste	21,73%	23,21%	24,98%	26,29%	26,19%	26,83%	28,00%	29,84%
Sudeste	35,58%	36,58%	38,90%	39,83%	40,02%	39,93%	41,21%	42,62%
Sul	36,10%	37,77%	40,93%	43,02%	43,74%	44,47%	46,66%	49,07%
Centro-Oeste	37,93%	39,70%	43,34%	43,55%	42,60%	43,42%	44,43%	44,62%

Dados produzidos pela pesquisa Expansão e qualidade da educação superior no contexto do PNE 2014-2024: Tensões, limites e perspectivas.
Fonte: Censo da Educação Superior 2012-2019. Pnad/IBGE 2012-2015 e Pnad C 2016-2019/4° Trim.

Esses dados demonstram o hiato frente ao alcance dessa meta até o ano de 2024 e confirma a necessidade de um importante avanço nas matrículas de estudantes nesse nível educacional para o alcance do que foi estabelecido ao país por essa meta.

Um ponto relevante a ser mencionado está correlacionado à desigualdade regional brasileira quanto ao acesso à educação superior. No ano de 2019, as regiões mais desenvolvidas, como as regiões Sul (49%) e Sudeste (42%), despontavam próximas de alcançarem a taxa bruta de 50% de matrículas nesse nível. Contudo, as regiões Norte e Nordeste, das quais elencam as regiões mais pobres do país, tinham percentuais de taxa bruta e taxa líquida inferiores à média nacional, conforme pode ser observado na leitura dos dados apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Taxa líquida de matrículas na graduação por região – Brasil – 2012-2019

Região	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	15,62%	16,33%	17,39%	18,16%	18,31%	18,58%	19,10%	19,70%
Norte	10,54%	11,08%	12,43%	13,52%	13,42%	13,99%	14,34%	15,28%
Nordeste	10,44%	11,15%	11,96%	12,82%	12,97%	13,48%	14,15%	15,01%
Sudeste	18,38%	18,98%	19,93%	20,46%	20,73%	20,70%	21,21%	21,74%
Sul	19,54%	20,59%	22,12%	23,21%	23,65%	23,68%	24,17%	24,61%
Centro-Oeste	19,80%	20,71%	22,38%	22,79%	22,64%	23,11%	23,70%	23,39%

Dados produzidos pela pesquisa Expansão e qualidade da educação superior no contexto do PNE 2014-2024: Tensões, limites e perspectivas.
Fonte: Censo da Educação Superior 2012-2019. Pnad/IBGE 2012-2015 e Pnad C 2016-2019/4° Trim.

Os dados referentes à taxa bruta e líquida da região Centro-Oeste. Segundo Carvalho e Oliveira (2022), ocultam os desafios de acesso à educação superior para os estados do Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, visto que as informações estatísticas desse nível de educação contemplam o Distrito Federal. À vista disso, de acordo com as informações levantados pelos autores, essa unidade federada já possuía, em 2014, taxa bruta de 66,2%, a maior do país. Enquanto isso, os demais estados dessa região obtiveram nesse mesmo ano, percentuais de taxa bruta de 33,2%, 38,6% e 35,4%, na devida ordem.

Os dados da Tabela 3 apresentam a evolução de matrículas na educação superior do país, por categoria administrativa, do ano de 2012 a 2019. No ano de 2014, que marca o início da vigência do PNE (2014-2024), havia um total de 7.828.013 alunos matriculados no nível educacional. É possível perceber o predomínio de matrículas (74,9%) em IES privadas. Nesse ano, o total de matrículas ofertadas pela rede estadual correspondia a 7,9% do total dos estudantes. Considerando somente a oferta de matrículas em IES públicas, os 615.849 discentes matriculados nas estaduais correspondiam a 31,4% desse total.

Tabela 3 – Evolução do Número de Matrículas por Categoria Administrativa (presencial e a distância) – Brasil - 2012 a 2019

Ano	Total	Públicas								Privada	%
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2012	7.037.688	1.897.376	27,0	1.087.413	15,5	625.283	8,9	184.680	2,6	5.140.312	73,0
2013	7.305.977	1.932.527	26,5	1.137.851	15,6	604.517	8,3	190.159	2,6	5.373.450	73,5
2014	7.828.013	1.961.002	25,1	1.180.068	15,1	615.849	7,9	165.085	2,1	5.867.011	74,9
2015	8.027.297	1.952.145	24,3	1.214.635	15,1	618.633	7,7	118.877	1,5	6.075.152	75,7
2016	8.048.701	1.990.078	24,7	1.249.324	15,5	623.446	7,7	117.308	1,5	6.058.623	75,3
2017	8.286.663	2.045.356	24,7	1.306.351	15,8	641.865	7,7	97.140	1,2	6.241.307	75,3
2018	8.450.755	2.077.481	24,6	1.324.984	15,7	660.854	7,8	91.643	1,1	6.373.274	75,4
2019	8.603.824	2.080.146	24,2	1.335.254	15,5	656.585	7,6	88.307	1,0	6.523.678	75,8

Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Fonte: - Inep - Censo da Educação Superior – 2012, 2014 e 2019.

O percentual de crescimento das matrículas nesses cinco primeiros anos de vigência do Plano foi de apenas 9,91%. As matrículas públicas cresceram somente 6,08%, ao passo que o crescimento das privadas foi de 11,09%, ratificando o cenário de retração de expansão nessas duas esferas. Referente à rede estadual de educação superior, os dados mostram que entre 2014 e 2019 houve um exíguo crescimento (6,62%) nas matrículas, embora dada a sua significativa participação na interiorização da educação superior. Por sua vez, as instituições federais ampliaram suas matrículas em 13,15%, ao passo que as municipais vivenciaram uma redução negativa de 46,51% em sua oferta.

É preciso observar que há um cenário de quase estagnação da ampliação da educação superior no país durante a vigência do atual PNE. Mesmo que esteja determinado por esse Plano uma expansão que seria capaz de ampliar consideravelmente o acesso a esse nível de ensino, ao analisar os dados relativos aos cinco primeiros anos desse Plano, o que se observa é um cenário de pouca evolução. De 2014 a 2019 foram efetivadas no país somente 775.811 novas matrículas, das 3.871.797 que seriam necessárias para o cumprimento da meta, ou seja, somente 20,03% do total.

Outro fato a ser observado quando se examina as características dessa evolução é a ampliação da participação da rede privada na oferta das matrículas no país. Em 2019 essa participação já estava em 75,8%. No que diz respeito à oferta pública, também se percebe um cenário de baixa expansão. Nesse intervalo, foram efetivadas somente 119.144, ou seja, 7,69% do total que seria preciso para alcançar as 1.548.719 matrículas públicas em 2024.

Pormenorizando a apreciação no rol das instituições estaduais, o quadro também é comprometedor. Tendo em consideração os dados já apresentados que foram levantados por Carvalho (2018), caberia às UEs criar 430.544 novas matrículas para contribuir com a expansão almejada pela meta 12. Todavia, essa rede ampliou somente 40.736 novas matrículas decorridos metade da vigência do PNE (2014-2024). Essa ampliação corresponde a somente 9,46% do total necessário até 2024, o que mostra que a rede estadual certamente não conseguirá colaborar com o cumprimento dessa meta.

O financiamento das Universidades Estaduais brasileiras na vigência do PNE (2014-2024): evolução das despesas, desafios e perspectivas

Outro importante aspecto a ser considerado nas discussões que envolvem os desafios postos pelas metas do PNE (2014-2024), é a imprescindível ampliação de recursos a serem destinados à educação com a finalidade de garantir as ações de planejamento e execução

para o alcance dessas metas. Tendo isso em consideração, esse Plano estabeleceu no conteúdo da meta 20 a ampliação do investimento público em educação pública no país, determinando o alcance de equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até o seu encerramento. Há também como previsão uma meta intermediária que estipula alcançar pelo menos 7% até o quinto ano de vigência dessa lei (BRASIL, 2018).

Nessa direção, é importante acompanhar e analisar o comportamento dos investimentos públicos em educação pública nesse período. Por esse entendimento, os dados das tabelas 4 e 5 apresentam o valor do total das despesas das UEs brasileiras por estado da federação². Esses valores foram obtidos nos microdados do Censo da educação superior do Inep e correspondem à soma de todas as despesas (folha de pagamento, custeio, investimento e outras despesas) declaradas por cada instituição ao Censo, e os valores estão corrigidos pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) a preços de janeiro de 2022.

Tabela 4 – Evolução do total das despesas das Universidades Estaduais brasileiras por estado da federação – 2012 a 2015 (Valores corrigidos pelo IPCA a preços de janeiro de 2022)

UF	2012	2013	2014	2015
AM	553.027.900,30	401.857.240,56	611.219.697,47	476.379.639,92
RR	319.011.910,99	67.227.047,98	64.346.836,75	59.017.617,85
PA	305.463.692,82	337.574.532,73	391.958.345,13	398.226.202,60
AP	19.797.998,63	24.629.874,70	26.720.340,97	30.400.345,48
TO	38.736.344,07	73.509.909,15	58.010.225,03	56.806.360,52
MA	642.365.030,98	399.006.418,30	388.515.445,57	354.053.136,12
PI	285.998.866,96	209.241.634,99	239.196.636,32	145.717.010,49
CE	588.551.839,71	678.730.981,25	681.448.533,07	567.813.095,94
RN	226.929.751,04	336.117.120,79	334.541.042,10	373.067.685,83
PB	459.888.309,07	128.394.055,20	450.979.303,23	428.376.471,37
PE	733.133.138,07	733.888.741,32	804.843.454,55	776.051.626,54
AL	103.795.340,89	281.440.084,45	155.704.306,96	147.480.583,20
BA	1.737.956.289,48	1.691.580.519,30	1.791.934.707,40	1.845.653.523,87
MG	511.845.736,43	750.933.040,65	897.009.184,16	668.578.631,10
RJ	2.015.666.309,24	2.128.803.191,17	2.284.607.307,85	1.251.748.965,11
SP	14.221.502.859,85	15.084.544.186,82	12.856.523.757,80	13.389.480.687,99
PR	2.441.579.638,53	2.748.674.790,53	3.045.678.231,80	3.218.230.020,86
SC	463.982.787,43	439.595.078,43	475.359.681,81	465.609.074,51
RS	68.370.215,11	84.439.959,50	96.573.554,12	100.436.026,09
MS	150.346.425,45	162.265.173,34	194.400.375,88	278.791.041,75
MT	241.689.561,48	336.803.720,65	407.110.133,79	435.416.532,66
GO	300.550.067,81	373.204.084,93	391.608.864,10	353.564.625,66
Total	26.430.190.014,33	27.472.461.386,73	26.648.289.965,86	25.820.898.905,48

Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Fonte: - Inep – Microdados do Censo da Educação Superior – 2012 a 2015.

Pela leitura das informações contidas na Tabela 4, é possível observar que no período de 2012 a 2015 aconteceu redução dos valores relativos ao total das despesas executadas pelas UEs no país. Em 2012, o volume dessas despesas totalizou R\$ 26.430.190.014,33. Por sua vez, em 2015 elas somaram R\$ 25.820.898.905,48. Nesse período, dos 22 estados que

² As informações apresentadas estão por estado da federação, ou seja, para aquelas unidades federadas que possuem mais de uma UE, as informações correspondem a soma das despesas de todas elas. Por exemplo, o estado do Rio de Janeiro possui duas universidades estaduais, a UERJ e a UENF, nos dados apresentados na linha 15 das tabelas 04 e 05 correspondem a soma das despesas executadas pelas duas instituições.

possuem UEs, oito deles (Amazonas, Roraima, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Rio de Janeiro e São Paulo) apresentaram redução no total de suas despesas declaradas. Os demais estados mostram um cenário de pouca ampliação ou estagnação desses valores.

Tabela 5 – Evolução do total das despesas das Universidades Estaduais brasileiras por estado da federação – 2016 a 2019 (Valores corrigidos pelo IPCA a preços de janeiro de 2022)

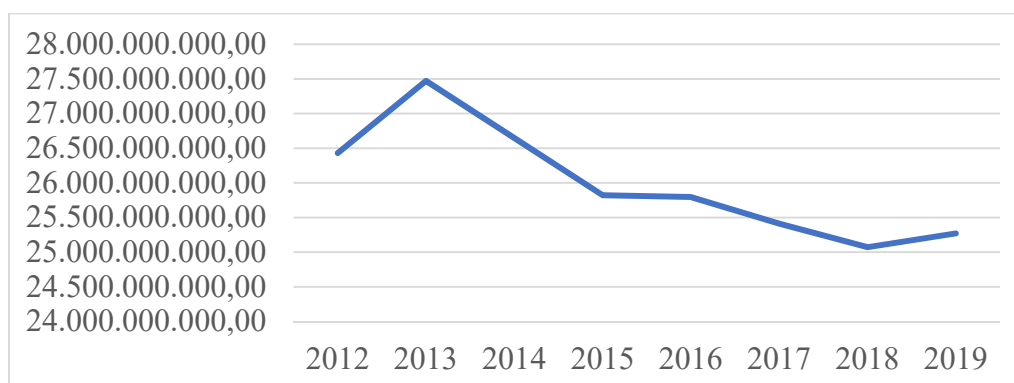
UF	2016	2017	2018	2019
AM	431.878.834,79	423.114.274,46	658.803.808,87	638.171.763,79
RR	53.284.247,61	63.890.397,94	52.590.013,26	56.674.930,14
PA	363.085.548,20	430.966.706,44	359.405.212,05	390.800.235,59
AP	28.659.038,24	36.932.681,47	42.980.799,23	48.657.252,48
TO	60.027.918,63	52.443.339,03	53.488.013,02	66.760.179,74
MA	365.924.827,16	366.438.135,84	450.504.194,55	406.397.019,12
PI	224.005.778,37	236.657.458,67	221.798.418,52	231.311.413,03
CE	638.143.660,11	591.168.735,48	531.975.137,10	672.545.001,98
RN	265.479.847,21	322.790.992,91	287.284.802,49	278.262.855,87
PB	418.038.340,75	374.629.188,23	368.201.419,84	366.580.353,66
PE	678.859.628,60	760.882.697,94	710.871.120,50	708.076.273,93
AL	143.067.898,91	334.177.974,08	311.353.045,47	317.675.678,40
BA	1.679.415.661,01	1.664.315.655,57	1.598.087.333,11	1.552.647.957,84
MG	680.668.865,68	486.797.554,21	509.079.426,86	670.559.077,88
RJ	2.087.289.633,28	2.076.659.462,78	2.301.447.706,17	2.329.045.108,10
SP	12.673.601.421,08	12.129.134.835,40	11.562.688.756,98	11.491.426.695,58
PR	3.521.241.554,29	3.456.564.886,24	3.449.757.308,38	3.271.182.175,19
SC	466.523.414,38	481.544.989,62	504.174.706,31	579.660.677,01
RS	106.934.869,35	115.498.362,43	124.564.238,61	123.234.872,51
MS	151.707.117,96	240.223.633,70	239.437.983,51	225.140.166,37
MT	400.422.992,63	387.455.951,48	347.302.558,01	460.539.952,83
GO	356.836.578,92	379.511.667,26	386.403.139,26	386.429.747,07
Total	25.795.097.677,16	25.411.799.581,17	25.072.199.142,09	25.271.779.388,09

Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Fonte: Inep – Microdados do Censo da Educação Superior – 2016 a 2019.

Considerando as informações da Tabela 5, que indica a evolução dessas despesas entre 2016 a 2019, constata-se a mesma tendência de redução do investimento público nas UEs. Nesse intervalo, seis estados (Piauí, Paraíba, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Paraná) mostram redução no volume dos recursos gastos com despesas. Desses estados, destaca-se que a Bahia, São Paulo e Paraná possuem UEs com significativa atuação na oferta de educação superior em nível de graduação e pós-graduação. Atendo-se para o período de 2014 a 2019, constata-se uma redução de 5,17% de crescimento dos recursos das UEs. Essa redução pode ser mais bem observada no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução do total das despesas das UEs – 2012 a 2019 (Valores corrigidos pelo IPCA a preços de janeiro de 2022)



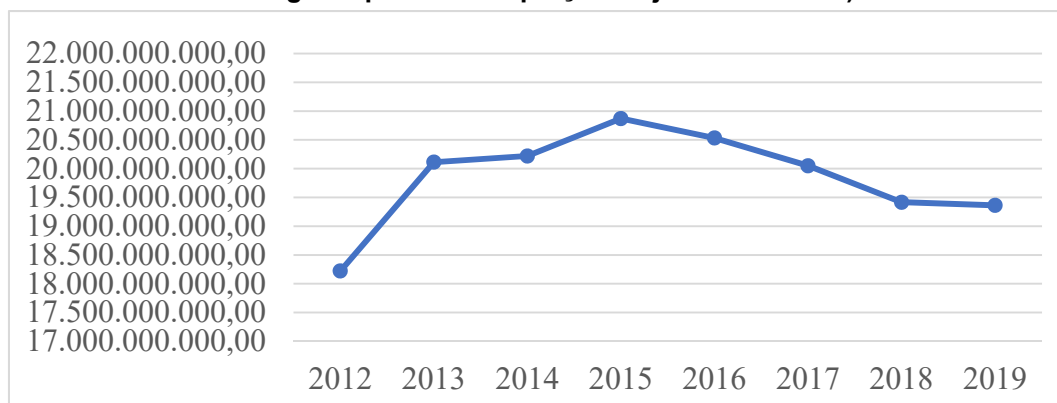
Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Fonte: Inep – Microdados do Censo da Educação Superior – 2016 a 2019.

Nessa perspectiva de análise, os Gráficos 2 e 3 mostram de modo pormenorizado a evolução de grupos de despesa específicos, sendo que o primeiro corresponde a despesas com pessoal docente e servidores técnico-administrativo das UEs no Brasil, e o segundo trata de apresentar essa evolução quanto às despesas declaradas com investimentos.

No que diz respeito às despesas com folha de pagamento de pessoal, as informações do Gráfico 2 mostram que há declínio nos cinco primeiros anos de vigência do PNE (2014-2024). Essa alteração é observada a partir de 2015 e segue até 2019. No ano de 2014, a despesa com folha de pagamento das UEs foi de R\$ 20.219.289.538,68, ao passo que no ano de 2015, o valor total chegou a R\$ 19.361.087.379,03.

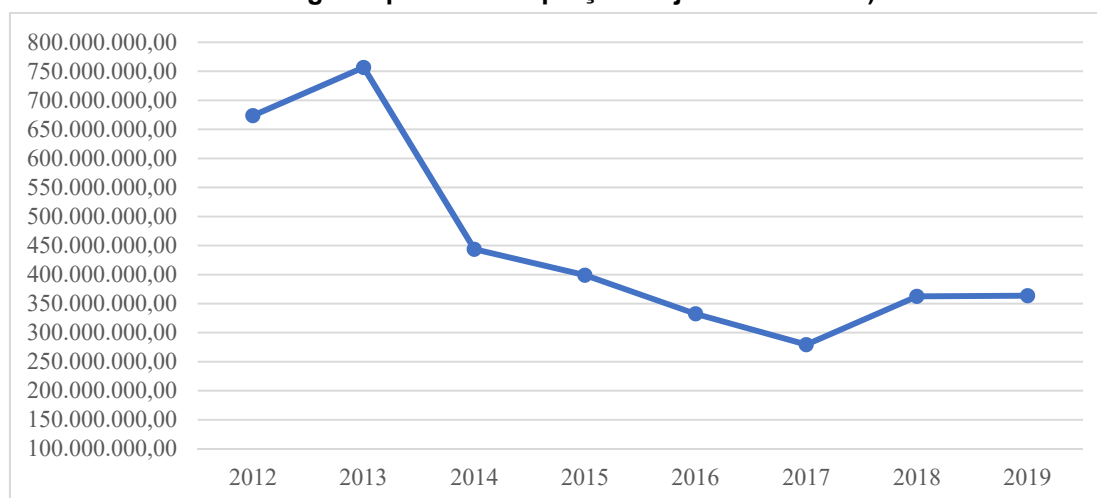
Gráfico 2 – Evolução do total das despesas das UEs com pessoal – 2012 a 2019 (Valores corrigidos pelo IPCA a preços de janeiro de 2022)



Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Fonte: Inep – Microdados do Censo da Educação Superior – 2012 a 2019.

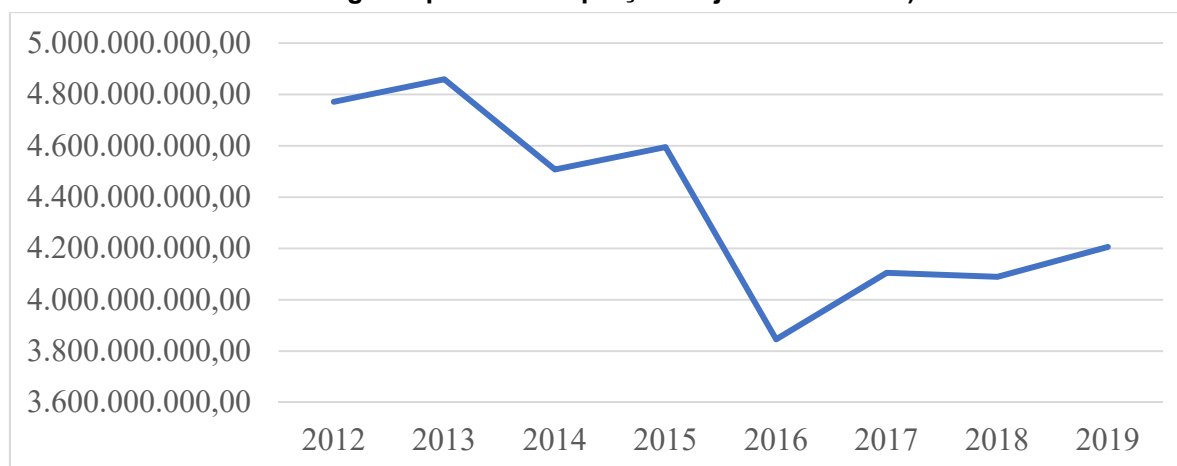
Nessa direção, o Gráfico 3 explicita o volume total das despesas realizadas pelas UEs com investimentos, as quais também denotam um considerável declínio. De acordo com os dados declarados pelas UEs, no ano de 2014, o valor total das despesas de investimento foi de R\$ 443.619.219,55 e no ano de 2019, passa para R\$ 363.607.269,60, conforme dados desse gráfico que estão com valores corrigidos pelo IPCA.

Gráfico 3 – Evolução do total das despesas das UEs com investimento – 2012 a 2019 (Valores corrigidos pelo IPCA a preços de janeiro de 2022)

Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Fonte: Inep – Microdados do Censo da Educação Superior – 2012 a 2019.

Outra informação disponível nos microdados relativos ao financiamento das IES é o total declarado de despesas realizadas com custeio. Essas despesas estão relacionadas aos gastos com manutenção de serviços e materiais de consumo, por exemplo. O Gráfico 4 mostra a evolução do total dessas despesas das UEs, sendo possível observar que também ocorreu uma redução no valor total das despesas de custeio dessas instituições. No período analisado o volume dessas despesas apresenta redução, uma vez que chegou a R\$ 4.859.289.130,97 no ano de 2013, ao passo que no ano de 2016 esse total foi de R\$ 3.846.012.772,45.

Gráfico 4 – Evolução do total das despesas das UEs com custeio – 2012 a 2019 (Valores corrigidos pelo IPCA a preços de janeiro de 2022)

Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Fonte: Inep – Microdados do Censo da Educação Superior – 2016 a 2019.

Não é intuito deste estudo levantar hipóteses das possíveis causas apresentadas nesses dados, pois para isso seria necessária uma apreciação mais detalhada para o alcance desse objetivo. Todavia, essas informações ligadas à baixa expansão das matrículas de graduação e ao contexto de crise econômica, política e social, sugerem que as UEs podem estar vivenciando um contexto de intensificação e precarização do trabalho para todos os segmentos (docentes, discentes e técnico-administrativos).

Os dados da evolução das despesas declaradas pelas UEs ao Censo sugerem que essas instituições podem estar vivenciando sérias dificuldades objetivas para a materialização de suas atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão, que comprometem a contribuição dessas instituições para com o desafio posto ao país pela meta 12 do PNE (2014-2024).

Considerações finais

Conforme foi exposto, a meta 12 do PNE (2014-2024) dispõe sobre a elevação das matrículas em cursos de graduação no Brasil de modo a atingir 50% de taxa bruta e 33% de taxa líquida até o ano de 2024. Essa meta ainda estipula que uma proporção específica dessa ampliação seja obrigatoriamente em IES públicas, além de resguardar que essa expansão aconteça assegurando a qualidade da oferta.

Todavia, o que os dados apresentam e sinalizam é que certamente não haverá o cumprimento do que está determinado pela meta 12. Essa perspectiva também deverá acontecer com outras metas do PNE (2014-2024), aos quais destacamos aqui a meta 20, que possui como conteúdo o financiamento. Após 5 anos de vigência, o que se observa foi uma branda expansão que pode ser considerada como um processo de quase estagnação da evolução se considerarmos o movimento de ampliação que estava acontecendo no país na última década. Além disso, a expansão das matrículas públicas também vem sofrendo forte impacto das políticas de austeridade econômica e praticamente não vivenciaram crescimento.

Nessa direção, quando se pormenoriza a análise da participação das UEs a fim de contribuir com a ampliação do número de discentes matriculados na educação superior conforme estabelecido pela meta 12, o que se observa é que essa rede também atravessa um cenário de retração na sua participação de oferta no contexto da educação superior do país. É possível apreender que a rede estadual de educação superior tem reduzido sua participação proporcional de matrículas tanto no contexto da educação superior como um todo, tanto no contexto das matrículas públicas, como na oferta de matrículas em instituições universitárias. Ademais, destaca-se que a oferta das matrículas públicas provenientes das instituições municipais também está em considerável declínio.

Outro aspecto que precisa ser considerado nesse contexto de análise da participação das UEs no contexto da meta 12 é a evolução do seu financiamento. Os dados apresentados mostram que essas instituições sofreram importante redução no volume de suas despesas que foram declaradas ao Censo da Educação Superior, especialmente quando se observa o rol das despesas de investimento. Essa discussão remete também a à meta 20, uma vez que sem a incorporação de novos recursos não há possibilidade de viabilizar as condições objetivas necessárias para promover a expansão com qualidade socialmente referenciada.

É salutar destacar ainda que a materialização dos dados apresentados neste estudo está inserida em um contexto de drásticas mudanças no contexto político, econômico, social e sanitário do país que vivencia intensas reconfigurações desde 2016 com o processo de *impeachment* da presidente, Dilma Rousseff, que foi eleita de forma democrática. A sua saída da presidência demarca a instauração de um conjunto de medidas que afetam e impactam diretamente o rol dos direitos sociais inscritos na CF de 1988, bem como, o PNE (2014-2024) que passa a não ser considerado nas ações e políticas voltadas instituídas na área da educação do país.

Ao assumir a presidência da República, Michel Temer adere a uma agenda com forte alinhamento aos preceitos neoliberais que possui como premissa atender, prioritariamente, os interesses do mercado financeiro e empresarial. Essa nova agenda se instala por meio de reformas no âmbito da legislação trabalhista, educacional e financeira no país. Dentre essas alterações há que se ressaltar a aprovação da EC n.º 95/2016 que estabeleceu um novo regime fiscal para a União que determina o congelamento das despesas do poder Executivo por duros vinte anos.

A situação da educação no Brasil se agrava mais ainda com a eleição presidencial em 2018 que tem como eleito Jair Messias Bolsonaro que além de dar continuidade na política de cunho neoliberal com intenso ajuste fiscal adota uma perspectiva ultraconservadora na agenda da educação no país. Esse governo desconsiderou a existência do PNE (2014-2024) em suas ações para a pasta da educação. Além disso, a gestão do Ministério da Educação (MEC) no seu governo está sendo marcada por muitas crises, trocas de ministros e denúncias de corrupção.

Considerando que a expansão almejada pela meta 12 no que diz respeito à oferta pública requer esforços de todos os entes federados, é pouco provável que as IES estaduais e municipais possam contribuir com a ampliação de matrículas vislumbrada por essa meta. Essas instituições certamente também estão sofrendo os impactos das medidas de acirramento e ajuste fiscal vivenciado pelas federais. A apreciação detalhada do que está acontecendo com cada uma dessas redes carece de estudos específicos. O estado de Goiás, por exemplo, implantou uma reforma administrativa no âmbito da Universidade Estadual de Goiás (UEG) que está em curso desde 2021 que acarretou importantes alterações na organização acadêmica, administrativa e financeira da instituição. Nessa reforma, a UEG perdeu a vinculação orçamentária que era resguardada pela Constituição Estadual e passou a ficar subordinada ao orçamento da Secretaria da Educação do estado.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: A “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAE**, v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1961.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 26 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

BRASIL. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da

educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva. **O PNE e as Universidades Estaduais Brasileiras: assimetrias institucionais, expansão e financiamento**. 2018. 387 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva; AMARAL, Nelson Cardoso. As universidades estaduais brasileiras e as metas do PNE (2014-2024) para a educação superior: desafios de expansão e financiamento. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 35, p. 181-205, 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: Inep, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, e0224639, 2019.

SAMPAIO, Helena; BALBACHEVSKY, Elizabeth; PEÑALOZA, Verónica. **Universidades estaduais no Brasil: características institucionais**. São Paulo: NUPES/USP, 1998. (Documento de Trabalho n.º 4).

Luiza Rodrigues dos Santos é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Linha de Pesquisa: Trabalho, Estado e Políticas Educacionais. Graduada em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás). Membro do Grupo de Pesquisa: Políticas Educacionais e Gestão Escolar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4452-0801>
E-mail: rosantos.luiza@gmail.com

Renata Ramos da Silva Carvalho é professora efetiva no curso de Pedagogia da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Mestre e doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás com pesquisas em políticas educacionais e educação superior no Brasil, com ênfase no estudo das universidades estaduais brasileiras. Integrante da rede UniversitasBr (GT1- Política Econômica e financiamento da educação superior no Brasil) e do projeto Observatório da Educação (Obeduc): Políticas e Expansão da Educação Superior. Tese premiada com menção honrosa na área da Educação no Prêmio Capes de Tese do ano de 2018. Pós-doutorado concluído em 2020.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7461-6698>
E-mail: renata.ramos@ueg.br

Recebido em 06 de outubro de 2022

Aprovado em 25 de março de 2023

