



Universidade de Brasília (UnB)  
Instituto de Ciência Política (IPOL)  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

June Alves de Arruda

**DO PLANEJAMENTO À REALIDADE: o desmonte das universidades  
federais no contexto do PNE 2014-2024.**

Tese

Brasília-DF  
2026

June Alves de Arruda

**DO PLANEJAMENTO À REALIDADE: o desmonte das universidades  
federais no contexto do PNE 2014-2024.**

Tese

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

**Orientador:** Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Junior.

Brasília-DF  
2026



Universidade de Brasília (UnB)  
Instituto de Ciência Política (IPOL)  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**DO PLANEJAMENTO À REALIDADE: o desmonte das universidades  
federais no contexto do PNE 2014-2024.**

Tese apresentada para a seguinte Comissão Examinadora:

---

Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Junior  
Orientador - UnB

---

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon  
Membro Interno - UnB

---

Profa. Dra. Janikelle Bessa Oliveira  
Membro Externo - Unimontes

---

Prof. Dr. Felipe Fróes Couto  
Membro Externo – Unimontes

---

Prof. Dr. Frederico Bertholini Santos Rodrigues  
Membro Suplente - UnB

Brasília-DF  
2026

Dedico este trabalho à minha mãe, Sueli, mulher guerreira cuja força e exemplo me inspiram diariamente a perseguir meus sonhos e a dar o melhor de mim em tudo que faço.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, fonte inesgotável de força, sabedoria e esperança, por me guiar em todos os caminhos desta jornada.

À minha mãe, Sueli, meu exemplo de coragem e amor incondicional, que acredita em mim mesmo nos momentos em que eu duvido de mim mesma. Sua presença e apoio foram essenciais em cada passo desta trajetória.

Ao meu irmão Caio, à minha cunhada Dayane e às minhas sobrinhas Letícia e Júlia, por serem parte do meu alicerce e encherem meus dias de amor, alegria e motivação.

Ao meu orientador, Professor Lúcio Rennó, pela confiança, orientação generosa e incentivo constante em todas as etapas deste trabalho. Sua escuta atenta e apoio foram fundamentais para que este projeto se concretizasse.

À minha amiga Érica, que, com paciência e carinho, esteve ao meu lado, me ouvindo e apoiando ao longo dos anos, especialmente nos momentos mais desafiadores.

À Universidade de Brasília (UnB), onde aprendo a cada dia, em cada evento e em cada encontro. Sinto-me profundamente honrada em fazer parte desta comunidade tão rica e vibrante.

Aos professores do Instituto de Ciência Política (IPOL), que contribuíram imensamente para minha formação, enriquecendo minha trajetória acadêmica com conhecimentos e reflexões que levarei para toda a vida.

A todos que, de alguma forma, fizeram parte deste caminho, minha gratidão sincera.

## RESUMO

Esta tese analisa em que medida os processos de desmonte das universidades federais afetaram a capacidade de expansão do acesso exigida para o cumprimento da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024. A pesquisa se ancora no referencial de *policy dismantling*, entendendo o desmonte como mudanças que reduzem a densidade de políticas e instrumentos, enfraquecem capacidades formais e substantivas e, muitas vezes, se expressam por cortes orçamentários, compressão de pessoal e alterações regulatórias. Tomando as universidades federais como unidade de análise, o estudo tem como objetivo geral mapear e analisar como esses processos se relacionam com a contribuição do segmento à expansão da graduação prevista na Meta 12, desdobrando-se em três objetivos específicos: reconstruir o contexto histórico e institucional do PNE 2014–2024 e da própria Meta 12; analisar a evolução dos indicadores 12A (Taxa Bruta de Matrículas), 12B (Taxa Líquida de Escolarização) e 12C (participação do segmento público na expansão das matrículas), entre 2012 e 2024; e identificar, classificar e analisar os mecanismos de desmonte que incidiram sobre as universidades federais em eixos como acesso e permanência estudantil, pessoal, financiamento e regulação da oferta. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso ancorado em múltiplas fontes de evidência: séries estatísticas oficiais (Censup, PNAD Contínua, Painel de Monitoramento do PNE, painéis orçamentários das universidades federais) e análise documental de atos normativos produzidos por órgãos federais, organizada por meio de um codebook aplicado no software Atlas.ti. Os resultados indicam que, embora a Meta 12 tenha sido concebida em um contexto de expansão e interiorização da rede federal, sua implementação coincidiu com crise política e econômica, adoção de um regime fiscal restritivo e, posteriormente, os efeitos da pandemia de Covid-19. As séries da TBM e da TLE mostram avanço aquém das metas legais, ao passo que o indicador 12C evidencia uma reconfiguração em que a expansão recente de matrículas foi puxada majoritariamente pelo setor privado, sobretudo via educação a distância, enquanto a participação relativa das universidades federais na expansão se manteve limitada. A análise dos atos normativos mostra um padrão de desmonte cumulativo, marcado por constrangimentos orçamentários, redução líquida de pessoal e assimetrias regulatórias entre setor público e privado, com variações de intensidade entre os mandatos presidenciais. Em conjunto, as evidências sugerem uma associação entre esse processo de desmonte e a capacidade restrita das universidades federais de contribuir, na escala necessária, para a expansão do acesso projetada pela Meta 12, ainda que o desenho da pesquisa recomende cautela na atribuição de causalidade direta. Ao sistematizar indicadores, documentos e um protocolo de codificação replicável, a tese contribui para o debate sobre a distância entre o planejamento educacional e a realidade institucional da educação superior federal no Brasil.

**Palavras-Chave:** Plano Nacional de Educação. Universidades Federais. Desmonte de Políticas Públicas. Educação Superior.

## ABSTRACT

This doctoral thesis examines the extent to which dismantling processes affecting Brazilian federal universities have shaped their capacity to expand access in line with Target 12 of the National Education Plan (PNE) 2014–2024. The study is grounded in the policy dismantling framework, which conceptualises dismantling as changes that reduce the density of policies and instruments, weaken formal and substantive capacities and often materialise through budget cuts, staff compression and regulatory shifts. With federal universities as the unit of analysis, the overall aim is to map and analyse how these processes relate to the contribution of this segment to the expansion of undergraduate education required by Target 12. Three specific objectives guide the research: to reconstruct the historical and institutional context of the 2014–2024 PNE and of Target 12 itself; to analyse the evolution of indicators 12A (Gross Enrolment Ratio in higher education), 12B (Net Enrolment Rate) and 12C (public sector participation in enrolment growth) between 2012 and 2024; and to identify, classify and analyse dismantling mechanisms affecting federal universities in key axes such as access and student support, staffing, funding and regulation of provision. Methodologically, this is a case study based on multiple sources of evidence: official statistical series (Higher Education Census, Continuous PNAD, the PNE Monitoring Panel and federal universities' budget panels) and documentary analysis of federal normative acts, organised through a codebook implemented in Atlas.ti. The results show that, although Target 12 was designed in a context of expansion and territorial diversification of the federal network, its implementation coincided with political and economic crisis, the adoption of a highly restrictive fiscal regime and, subsequently, the effects of the Covid-19 pandemic. The trajectories of the gross and net enrolment indicators fall short of the legal targets, while indicator 12C reveals a deep reconfiguration in which recent enrolment growth has been driven mainly by the private sector, especially through distance education, with a relatively limited contribution from federal universities. The analysis of normative acts points to a cumulative pattern of dismantling, marked by budgetary constraints, net staff reductions and regulatory asymmetries between public and private providers, with varying intensity across presidential terms. Taken together, the evidence suggests an association between these dismantling processes and the restricted capacity of federal universities to contribute, at the required scale, to the expansion of access envisaged in Target 12, even though the research design calls for caution in attributing strict causality. By systematising indicators, official documents and a replicable coding protocol, the thesis contributes to the debate on the gap between educational planning and the institutional reality of federal higher education in Brazil.

**Keywords:** National Education Plan. Federal universities. Policy dismantling. Higher education.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Expansão geográfica das IES particulares no Brasil em 2012 e 2024 ...	111
Figura 2 – Expansão geográfica das IES públicas no Brasil em 2012 e 2024 .....	112
Figura 3 – Diagrama de Co-ocorrência de códigos de acesso e permanência e desmantelamento – 2014 a 2024.....	129
Figura 4 – Diagrama de Sankey da Co-ocorrência de códigos de pessoal e desmantelamento – 2014 a 2024.....	140
Figura 5 – Diagrama de Sankey da Co-ocorrência de códigos de regulação da oferta e desmantelamento – 2014 a 2024. ....	152

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Conceituação de desmonte político - dimensões e indicadores.....	33
Quadro 2: Estratégias de desmonte e seus efeitos esperados. ....	35
Quadro 3. Formação de identidades da área da educação de âmbito nacional no período de 1975-1981 .....	52
Quadro 4. Codebook de análise.....	91

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de IES e Matrículas da educação superior brasileira, por rede de ensino - 1907 e 2024.....	43
Tabela 2: Porcentual de matrículas na educação superior (educação terciária) em instituições privadas, por regiões globais, 2010 – 2017.....	60
Tabela 3 - Taxa Bruta de Matrículas na graduação – Brasil, grandes regiões e unidades da federação – 2012-2024.....	97
Tabela 4 - Taxa Líquida de Escolarização na graduação – Brasil, grandes regiões e unidades da federação – 2012-2024.....	102
Tabela 5 – Crescimento de Matrículas, por categoria administrativa e modalidade de ensino - Brasil – 2012-2024. ....	107
Tabela 6 – Indicador 12C por região – público e universidades federais, Brasil – 2012-2024. ....	109
Tabela 7 – Evolução das matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa e modalidade, Brasil – 2014-2024.....	122
Tabela 8 – Série Histórica de Dotação Autorizada para despesas com pessoal das universidades federais - Brasil – 2013-2024.....	132

## LISTA DE SIGLAS

ABE – Associação Brasileira de Educação

ABMES – Associação Brasileira das Mantenedoras de Educação Superior

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ANDE – Associação Nacional de Desenvolvimento da Educação

ANDES – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (atualmente Sindicato Nacional)

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

ANPED – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação

AVA – Ambiente Virtual de Aprendizagem

BPE – Banco de Professor-Equivalente

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial

CC – Conceito de Curso

CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica

CENSUP – Censo da Educação Superior

CES – Câmara de Educação Superior

CFE – Conselho Federal de Educação

CI – Conceito Institucional

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNRES – Comissão Nacional para a Reforma da Educação Superior

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (antiga CPB)

COE – Comitê de Orientação Estratégica

CONAE – Conferência Nacional de Educação

CONED – Congresso Nacional de Educação

COVID-19 – Coronavirus *Disease* 2019 (Doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2)

CP – Conselho Pleno (do CNE)

CPB – Confederação dos Professores do Brasil

CPC – Conceito Preliminar de Curso DAI – Diretoria de Avaliação e Informações Gerenciais

DCN – Diretrizes Curriculares Nacionais

DOU – Diário Oficial da União

EaD – Educação a Distância

EBTT – Ensino Básico, Técnico e Tecnológico

EC – Emenda Constitucional

ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

ES – Educação Superior

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GEM – *Global Education Monitoring Report*

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDD – Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES – Instituição de Educação Superior

IFES – Instituição Federal de Ensino Superior

IGC – Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

MGI – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MTO – Manual Técnico de Orçamento

OCC – Outros Custeios e Capital

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PBC – *Political Business Cycle* (Ciclos Políticos)

PBF – Programa Bolsa Formação

PBP – Programa Bolsa Permanência

PCCTAE – Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAD-C – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPC – Projeto Pedagógico de Curso

PPI – Projeto Pedagógico Institucional

PROMISAES – Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROUNI – Programa Universidade para Todos

QRSTA – Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

SESU – Secretaria de Educação Superior

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SIOP – Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento

SISBP – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Permanência

SISU – Sistema de Seleção Unificada

SNE – Sistema Nacional de Educação

TAE – Técnico-Administrativo em Educação

TBM – Taxa Bruta de Matrículas

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

TLE – Taxa Líquida de Escolarização

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID – United States Agency for International Development

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	17
1.1.	Definição do Problema.....	19
	Pergunta de Pesquisa.....	21
	Objetivo Geral .....	21
	Objetivos Específicos .....	21
2.	DESMONTE NA POLÍTICA PÚBLICA .....	24
2.1.	O Campo das Políticas Públicas: Natureza e Abrangência.....	24
2.2.	Teoria dos Ciclos Políticos e a Descontinuidade.....	27
2.3.	Desmonte da Política Pública: conceitos, dimensões e estratégias .....	30
3.	PLANEJAMENTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	40
3.1.	Raízes Históricas: a tardia universidade brasileira e a dualidade público-privada (Colônia até 1960).....	40
3.1.1.	O Plano Nacional de Educação de 1962 .....	48
3.2.	A Modernização Autoritária e a Reforma de 1968 .....	53
3.3.	A Nova República e os Marcos Legais (1988 – 1996) .....	57
3.4.	O Primeiro Ciclo de Planejamento (PNE 2001-2010).....	61
3.5.	O Plano Nacional de Educação de 2014-2024 .....	69
	Contexto do Monitoramento do PNE .....	77
4.	MÉTODO .....	79
4.1.	Coleta de Dados.....	80
4.2.	Políticas analisadas .....	83
4.3.	Análise Documental.....	86
4.3.1.	Análise Documental assistida por Atlas.ti .....	87
4.3.1.1.	Operacionalização dos códigos teóricos.....	88
4.3.1.2.	Codebook.....	90

5.	ANÁLISES.....	93
5.1.	A Meta 12 do PNE 2014-2024 e o papel das universidades federais.....	93
5.1.1.	Indicador 12A: Taxa Bruta de Matrículas (TBM) na Graduação .....	94
5.1.2.	Indicador 12B: Taxa Líquida de Escolarização (TLE) na Graduação ....	100
5.1.3.	Indicador 12C: Participação do segmento público na expansão das matrículas de graduação .....	105
5.2.	Desmonte das Universidades Federais .....	116
5.2.1.	Acesso e Permanência Estudantil.....	117
5.2.2.	Pessoal .....	129
5.2.3.	Regulação da Oferta .....	140
5.3.	Desmonte e expansão .....	154
5.3.1.	Dilma Rousseff (2014 – 2016) - expansão e reforço de capacidade .....	155
5.3.2.	Temer (2016 – 2018) – expansão e compressão da capacidade pública.... .....	159
5.3.3.	Bolsonaro (2019 – 2022) – expansão privada e desmonte .....	163
5.3.4.	Lula (2023-2024) – reconstrução pós-desmonte e freios na EaD .....	167
6.	CONCLUSÃO .....	171

## 1. INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024 foi aprovado sob a promessa de ampliar o acesso à educação superior garantindo que a expansão das matrículas fosse acompanhada pela qualidade e pelo fortalecimento do caráter público do sistema. A Meta 12 sintetizava esse compromisso ao estipular não apenas o aumento das taxas de escolarização, mas a garantia de que 40% das novas vagas fossem ofertadas pelo segmento público. Contudo, o decênio de vigência do plano coincidiu com uma das maiores crises sanitária, política e fiscal da história recente do Brasil.

A presente tese analisa o hiato entre esse planejamento e a realidade institucional, investigando em que medida os processos de desmonte das universidades federais afetaram a capacidade estatal de cumprir a expansão projetada. À luz do referencial de *policy dismantling* de Bauer e Knill (2012; 2014), o estudo examina como a retração de recursos, a compressão de pessoal e as alterações regulatórias erodiram a capacidade das instituições federais, comprometendo a natureza pública da expansão do ensino superior no período.

Nesta pesquisa, o *policy dismantling*<sup>1</sup> é compreendido como um tipo específico de mudança em políticas públicas que enfatiza retração, erosão e enfraquecimento de programas, instituições e capacidades estatais, em contraste com a perspectiva mais difundida de formulação e expansão de políticas. A partir da contribuição pioneira de Pierson (1994) sobre o desmonte do Estado de bem-estar e, posteriormente, dos trabalhos de Bauer *et al.* (2012) e Jordan *et al.* (2013), consolidou-se um referencial que distingue objetos, dimensões e estratégias do desmonte. Essa abordagem permite observar como políticas são transformadas não apenas por revogações explícitas, mas também por cortes orçamentários, mudanças em instrumentos, restrições regulatórias e esvaziamento de capacidades administrativas.

Cabe ressaltar que o desmonte configura um tipo particular de mudança que não equivale à extinção da política previsto no Ciclo de Políticas Públicas preconizada por Pierson (1994): aqui a política permanece, porém com alterações que enfraquecem sua implementação ou alteram profundamente o seu rumo (Zimmermann; Nicolás;

---

<sup>1</sup> Optou-se por adotar neste estudo o termo desmonte de políticas públicas, mas de acordo com Zimmermann, Nicolás e Gaitán (2024), na literatura brasileira é possível encontrar também os termos desmantelamento, descontinuidade e continuidade referindo-se à abordagem de *policy dismantling*.

Gaitán, 2024). Evidências desse processo têm sido observadas em países latino-americanos, o que reforça a utilidade analítica do conceito para compreender dinâmicas regionais (ourin; Craviotti; Milhorange, 2020; Zimmermann; Nicolás; Gaitán, 2024).

No contexto latino-americano, esse debate ganhou relevo em meio à polarização ideológica e à chamada “guerra cultural”, em que universidades e atores do campo artístico e intelectual passam a ser alvos preferenciais de discursos que questionam sua legitimidade e denunciam um suposto “domínio cultural” de setores identificados com a esquerda. Nesse ambiente, Zimmermann, Nicolás e Gaitán (2024) destacam a combinação entre reformas orientadas por uma nova centralidade do discurso neoliberal, pautado na individualização de responsabilidades e na redução do papel do Estado, concomitante ao desgaste de modelos democráticos.

No Brasil, conforme observado por Zimmermann, Nicolás e Gaitán (2024), a temática do desmonte adquiriu centralidade após uma série de eventos disruptivos, iniciando-se com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016, processo qualificado por parte da literatura como golpe de natureza jurídico-parlamentar e midiática (Bastos, 2017; Braz, 2017; Van Dijk, 2017; Prudencio, Rizzotto e Sampaio, 2018; Martuscelli, 2020). A subsequente posse de seu vice, Michel Temer, marcou um ponto de inflexão decisivo no ambiente político-institucional, consolidado pela aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016.

Ao instituir um regime fiscal excepcional que limitou, por vinte anos, o crescimento real das despesas primárias da União, a EC nº 95/2016 produziu uma compressão estrutural de recursos com impactos diretos sobre as políticas sociais. A literatura evidencia que esse novo regime desacelerou a capacidade de investimento, atingindo duramente as Universidades Federais, que já enfrentavam retração orçamentária desde 2014 (Mariano, 2017; Nunes; Abílio, 2019). Estudos recentes apontam que o teto de gastos inaugurou um processo contínuo de deterioração da educação superior pública, aprofundando o desmonte das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sob a justificativa do ajuste fiscal e reposicionando o Estado em direção à contenção do gasto social (Costa; Gentil, 2018; Felinto *et al.*, 2022).

Na sequência dessa trajetória, a ascensão de Jair Bolsonaro em 2019 à presidência radicalizou a agenda voltada à reversão de direitos e ao desmonte de arranjos institucionais construídos desde a Constituição de 1988 (Arretche; Marques;

Faria, 2019). Embora esta tese foque na educação, a lógica do desmonte operou de forma transversal: no campo ambiental, por exemplo, houve reconfiguração ministerial e enfraquecimento da fiscalização, com efeitos drásticos sobre o desmatamento na Amazônia (Brzezinski, 2021; Neves, 2023), ilustrando o *modus operandi* da gestão governamental no período.

Esse cenário de retração contrasta com a gênese do PNE 2014-2024. Diferentemente de experiências anteriores, o Plano resultou de ampla mobilização social, marcada por conferências e pela atuação de movimentos em defesa da educação como direito social. Souza e Tavares (2014) interpretam o PNE como uma tentativa de ruptura com a herança tecnocrática do planejamento educacional. Contudo, sua implementação colidiu com um contexto político e econômico adverso: a crise política de 2016, a restrição fiscal da EC nº 95/2016 e, posteriormente, os efeitos da pandemia de Covid-19. Esse conjunto de fatores tensionou a promessa de expansão e democratização inscrita na Meta 12, acirrando as disputas em torno do papel das universidades federais na sociedade brasileira.

### **1.1. Definição do Problema**

A Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024 estabeleceu como horizonte a ampliação expressiva do acesso à educação superior, definindo parâmetros ambiciosos para as taxas bruta e líquida de escolarização na graduação. Central a esse objetivo estava a exigência de que, no mínimo, 40% das novas matrículas ocorressem no segmento público. Nesse desenho, as universidades federais ocupam posição estratégica, tanto pela capilaridade conquistada com a interiorização quanto pela centralidade na produção de conhecimento e pela responsabilidade constitucional da União em assegurar uma oferta pública de referência. Em tese, esse arranjo supunha a continuidade de políticas de expansão e a consolidação de instrumentos de democratização, como o REUNI e a Lei de Cotas, articulados a um ambiente de financiamento capaz de sustentar a ampliação de vagas e garantir condições de permanência estudantil.

Entretanto, a implementação do PNE 2014–2024 não ocorreu em um contexto neutro. A partir de 2015, a crise política e econômica, a mudança de coalizão governamental e a adoção de um regime fiscal restritivo tensionaram diretamente a capacidade do Estado sustentar a expansão planejada. No caso das universidades

federais, esse quadro combinou-se a contingenciamentos e bloqueios orçamentários recorrentes, à não reposição de vacâncias e à conseqüente redução parcial do corpo funcional (docente e técnico-administrativo), além de pressões sobre a infraestrutura e a assistência estudantil.

Simultaneamente, mudanças regulatórias favoreceram a expansão do mercado educacional, sobretudo via educação a distância (EaD). Esse deslocamento da expansão para o setor privado, impulsionado majoritariamente pela EaD de baixo custo, gera uma distorção estrutural no cumprimento da Meta 12. Embora os indicadores quantitativos globais possam sugerir avanço, eles mascaram o recuo da responsabilidade estatal. Ao isolar as universidades federais como objeto de estudo, esta pesquisa parte da premissa de que o cumprimento da meta não se resume a uma métrica contábil de matrículas, mas exige a preservação das IFES como âncoras de qualidade, interiorização e equidade no sistema nacional.

Esse cenário gerou uma distorção no cumprimento da Meta 12: embora os indicadores de matrícula total tenham crescido, esse movimento foi fortemente impulsionado pelo setor privado, desvirtuando o espírito da meta que projetava o fortalecimento da oferta pública como baliza de qualidade. Assim, coloca-se em questão se a expansão observada atende, de fato, aos objetivos de desenvolvimento soberano e equidade inscritos no PNE, ou se apenas mascara, via métricas quantitativas, o recuo da participação estatal.

Do ponto de vista analítico, há uma lacuna importante entre o diagnóstico de 'desmonte' das universidades federais, amplamente mobilizado no debate público e na literatura, e a mensuração sistemática de seus efeitos reais sobre a capacidade de expansão do acesso. Embora a literatura ofereça diagnósticos sobre a ruptura na trajetória das IFES, ela tende a se concentrar na caracterização política e orçamentária dos períodos, sem estabelecer uma correlação direta com os indicadores da Meta 12. Moraes e Dourado (2023), por exemplo, descrevem o "arrefecimento" da expansão pós-2016, mas focam na descrição dos indicadores de matrícula e função docente, sem modelar o impacto das restrições sobre a capacidade futura de oferta. Da mesma forma, Silva, Oliveira e Pinho (2024) e Sguissardi (2023) realizam uma análise crítica do "projeto de desconstrução" e da asfixia orçamentária (EC 95/2016), mas seus escopos privilegiam a denúncia política do ataque à autonomia e o desmonte do sistema de ciência e tecnologia, respectivamente, não se

propondo a mensurar como esses mecanismos afetaram especificamente as taxas de escolarização líquida e bruta da graduação.

Por fim, análises como a de Léda e Sousa (2018) concentram-se na crítica à natureza "precarizada e privatista" da expansão no ciclo anterior, não abrangendo o período central de desmonte institucional que é objeto desta tese. É nesse espaço que se situa o problema desta pesquisa: compreender, em termos de mensuração sistemática, em que medida e por quais caminhos os processos de desmonte afetaram a capacidade efetiva das universidades federais de contribuírem para a expansão do acesso nos moldes previstos no PNE.

De forma específica, o problema envolve relacionar a evolução dos indicadores de acesso (taxa bruta, taxa líquida e, crucialmente, a participação do segmento público) às mudanças normativas, orçamentárias, de pessoal e de regulação que compõem o quadro de desmonte mapeado ao longo dos diferentes mandatos presidenciais. A partir desse questionamento central, formulam-se o objetivo geral e os objetivos específicos apresentados na sequência, que organizam a investigação dentro do escopo empírico delimitado.

### **Pergunta de Pesquisa**

A pergunta norteadora desse estudo está delimitada no seguinte problema: Em que medida os processos de desmonte nas universidades federais, entre 2014 e 2024, afetaram a sua capacidade de expandir o acesso necessário ao cumprimento da Meta 12 do PNE?

### **Objetivo Geral**

Com o objetivo de responder ao problema de pesquisa, tem-se como objetivo geral: Mapear e analisar em que medida os processos de desmonte nas universidades federais afetaram a capacidade de expansão do acesso necessário ao cumprimento da Meta 12.

### **Objetivos Específicos**

- Analisar a evolução dos indicadores associados à Meta 12, entre 2014 e 2024, destacando a participação das universidades federais.

- Identificar e classificar os mecanismos de desmonte que afetaram a capacidade das universidades federais de cumprir a Meta 12, ancorada na literatura de *policy dismantling* (Bauer; Knill, 2014).
- Sintetizar evidências empíricas que permitam comparar, no período 2014–2024, a evolução dos indicadores da Meta 12 com a incidência dos mecanismos de desmonte identificados.

O estudo concentra-se nas universidades federais brasileiras, com foco no nível de graduação, tomando como eixo analítico a Meta 12 do PNE 2014–2024 (taxas bruta e líquida de matrícula e participação do setor público), pois parte-se da premissa de que o cumprimento dos indicadores globais de matrícula, se sustentado majoritariamente pela expansão desregulada do setor privado, constitui não o sucesso do PNE, mas a consolidação de uma trajetória de desmonte do compromisso estatal com a oferta pública, desvirtuando o objetivo qualitativo da meta.

Reconhece-se a inércia institucional característica das universidades federais, compreendida aqui sob a ótica da dependência de trajetória (*path dependence*), segundo a qual arranjos institucionais consolidados geram custos de reversão e tendem a manter certa estabilidade temporal, mesmo diante de pressões por mudança (Pierson, 2000). Nesse sentido, os efeitos de alterações normativas abruptas podem não ser imediatos nas séries históricas. Contudo, a análise busca identificar os 'pontos de inflexão' nas curvas de acesso que coincidem com alterações estruturais na densidade de políticas (ex: EC 95/2016).

Ressalta-se que não constituem objeto central desta análise: as redes estaduais, municipais e o setor privado (utilizados apenas para fins de contraste), a pós-graduação, os resultados de aprendizagem, a qualidade do ensino, nem análises microinstitucionais ou de cursos específicos. Eventos macroestruturais e sanitários (como a EC nº 95/2016 e a pandemia de Covid-19 entre 2020 e 2021) são tratados como condicionantes do período, e não como objetos de estudo autônomos.

Quanto às limitações esperadas, destacam-se: (a) eventuais defasagens e a necessidade de harmonização de séries entre diferentes bases de dados; (b) possíveis ambiguidades nos registros de Educação a Distância (EaD) e múltiplas matrículas; e (c) os efeitos extraordinários dos anos de 2020 e 2021 sobre as séries de ingresso, ocupação e permanência, decorrentes da pandemia.

Nesse sentido, este trabalho busca preencher lacunas de compreensão sobre como a expansão e o desmonte se entrelaçam nas universidades federais, oferecendo evidências para a agenda do próximo decênio e propondo um método replicável para a avaliação da relação entre PNE e desmonte.

Além desta introdução, a tese organiza-se em cinco capítulos adicionais:

Capítulo 2: Discute o conceito de políticas públicas e desenvolve o referencial teórico de desmonte, destacando a contribuição de Bauer e Knill (2012; 2014) para a análise de mudanças negativas em políticas educacionais.

Capítulo 3: Reconstroi o desenvolvimento da educação superior no Brasil, do período colonial à contemporaneidade, com foco na trajetória dos planos nacionais de educação e na gênese do PNE 2014–2024.

Capítulo 4: Apresenta o desenho metodológico, detalhando as estratégias de coleta, os critérios de inclusão documental, as fontes estatísticas, a construção do codebook e os procedimentos analíticos adotados.

Capítulo 5: Reúne as análises empíricas. Examina os indicadores de expansão, os processos de desmonte nas universidades federais, o orçamento e a regulação da oferta, articulando esses resultados à trajetória da Meta 12 e às discussões sobre o novo PNE.

Capítulo 6: Apresenta as conclusões, retomando o problema e os objetivos da pesquisa, além de discutir as limitações do estudo e indicar caminhos para uma agenda futura de investigação.

## 2. DESMONTE NA POLÍTICA PÚBLICA

A análise de políticas públicas constitui um campo multidisciplinar voltado à compreensão dos processos decisórios do Estado na formulação, implementação e avaliação de ações destinadas à resolução de problemas coletivos. Inserida em um contexto de crescente complexidade social e institucional, essa área investiga como diferentes atores interagem em variadas arenas decisórias para definir prioridades, alocar recursos e produzir efeitos concretos na sociedade.

Historicamente, a literatura dedicou ampla atenção à gênese e à expansão das políticas. Em contrapartida, o estudo sobre o término ou a retração de políticas públicas permaneceu periférico, gerando lacunas significativas sobre as razões, estratégias e efeitos do enfraquecimento estatal. Para superar essa assimetria, este trabalho adota o arcabouço de Bauer e Knill (2012; 2014), que permite conectar a dinâmica política aos processos de desmonte (*dismantling*). Esse arcabouço concebe o desmonte como um processo orientado de redução, reorientação ou negligência de políticas existentes, mensurável a partir de variações na densidade de políticas e de instrumentos, na intensidade substantiva e formal das intervenções estatais e na visibilidade das estratégias adotadas perante o público e os atores diretamente afetados.

Neste capítulo discutem-se os conceitos que sustentam o estudo. Parte-se da definição de políticas públicas e da influência dos ciclos político-eleitorais na continuidade das ações governamentais para, em seguida, aprofundar o referencial teórico específico do desmonte e sua aplicação ao campo educacional. No caso desta tese, o foco recai sobre a política de expansão da educação superior prevista na Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024), tomando as universidades federais como eixo central de análise. Busca-se compreender em que medida, e por quais mecanismos, o processo decisório em nível federal contribuiu para sustentar, reconfigurar ou desmantelar a capacidade dessas instituições de ampliar e manter matrículas na graduação.

### 2.1. O Campo das Políticas Públicas: Natureza e Abrangência

A política pública (*public policy*) configura-se como um campo pluridisciplinar que busca “abrir a caixa-preta” do sistema político. O objetivo central dessa área não é

apenas descrever as instituições, mas analisar os fluxos dinâmicos de formulação, implementação e avaliação, bem como as continuidades e rupturas que caracterizam a ação estatal (Araújo; Rodrigues, 2017). Para compreender a complexidade desse objeto, é necessário superar a visão de que política pública é apenas "o que está na lei". Embora não exista uma definição universal, o conceito remete invariavelmente à ação intencional do Estado, ou, crucialmente para este estudo, à sua omissão, frente a problemas públicos.

Thomas Dye (2011), em uma definição clássica e abrangente, resume política pública como "tudo o que o governo escolhe fazer ou não fazer". Essa perspectiva é fundamental para a análise do desmonte, pois sugere que a não-ação (como deixar de repor a inflação no orçamento universitário ou não nomear professores) é, também, uma decisão de política pública. Já Lasswell (1951), sob uma ótica mais focada no poder, compreende o campo como o conjunto de decisões que respondem a "quem ganha o quê, quando e como". Essa abordagem ilumina o caráter distributivo e conflituoso: decidir expandir ou contrair o ensino superior é decidir quem terá acesso a esse bem social. Complementando essa visão, Meny e Thoenig (1989) enfatizam a legitimidade governamental e a autoridade pública como elementos centrais dessa atividade. Para estes autores, a política pública não é apenas uma escolha técnica, mas o produto da atividade de uma autoridade investida de poder público, o que confere às suas decisões o caráter de obrigatoriedade e legitimidade estatal.

A complexidade do conceito é aprofundada por Leonardo Secchi (2013), que propõe questionamentos essenciais para delimitar o escopo de análise: as políticas são exclusividade de atores estatais? Elas englobam omissões? Restringem-se a diretrizes estratégicas ou alcançam o nível operacional? Para o autor, a política pública abarca tanto o conteúdo concreto (obras, repasses financeiros) quanto o simbólico (discursos, campanhas) das decisões políticas. Raeder (2014) complementa essa visão ao defender que tanto as grandes diretrizes estratégicas quanto as ações operacionais devem ser objeto de análise, visto que a materialidade da política ocorre, frequentemente, na ponta da implementação, onde o cidadão interage com o Estado.

A consolidação desse campo de estudos, conforme apontam Souza (2006) e Araújo e Rodrigues (2017), ocorreu inicialmente nos Estados Unidos, impulsionada pela necessidade de racionalizar a ação governamental e aplicar métodos analíticos

à tomada de decisão. Nesse contexto, Heidemann (2009) argumenta que o desenvolvimento político-administrativo das sociedades deriva dessas decisões formuladas em múltiplos níveis — nacional, subnacional e supranacional — e em articulação constante com forças de mercado e atores da sociedade civil. À luz dessas contribuições, nesta tese política pública é compreendida como o conjunto de decisões e não-decisões tomadas por autoridades estatais, formalizadas em normas, programas, arranjos orçamentários e práticas administrativas, que produzem efeitos materiais e simbólicos sobre a provisão de bens e serviços coletivos. Essa definição abrange tanto iniciativas de criação e expansão quanto estratégias de omissão, restrição e negligência, dimensão particularmente relevante para a análise de processos de desmonte.

Para fins analíticos desta tese, adota-se a tridimensionalidade proposta por Klaus Frey (2000), que permite dissecar o fenômeno político em três eixos interconectados:

- *Polity*: Refere-se à dimensão institucional, ou seja, a estrutura do aparato estatal e o ordenamento jurídico (a Constituição, as leis orgânicas, a autonomia universitária).
- *Politics*: Trata da dimensão processual e conflituosa, envolvendo o jogo de poder, as eleições, os partidos e os grupos de interesse.
- *Policy*: Diz respeito ao conteúdo substantivo da política, isto é, os programas concretos, as regras de financiamento e as decisões técnicas.

Essa distinção é crucial neste estudo pois, conforme será discutido, o desmonte não ocorre de forma unidimensional. Ele pode se manifestar na extinção da *policy* (fim de um programa), na alteração das regras do jogo da *polity* (mudanças constitucionais como a EC 95/2016) ou na dinâmica de conflito da *politics* (polarização ideológica contra a universidade). No referencial de desmonte adotado, essas três dimensões orientam a localização empírica das mudanças observadas: variações na *policy* aparecem na criação, restrição ou extinção de programas e instrumentos; alterações na *polity* se expressam em reformas constitucionais, fiscais e regulatórias que redefinimos parâmetros de atuação das universidades federais; e conflitos na *politics* fornecem o repertório discursivo que legitima ou contesta medidas de retração.

Assim, a análise de políticas públicas estrutura-se a partir da identificação de problemas e soluções, permitindo a construção de modelos explicativos sobre o funcionamento da ação estatal (Kraft e Furlong, 2010). Contudo, essas políticas não operam no vácuo; elas são atravessadas por temporalidades políticas, especialmente aquelas ditadas pelo calendário eleitoral, conforme será discutido a seguir.

## **2.2. Teoria dos Ciclos Políticos e a Descontinuidade**

A gestão das políticas públicas não ocorre em um tempo linear e técnico; ela é atravessada pela lógica cíclica das eleições. A Teoria dos Ciclos Políticos (*Political Business Cycle - PBC*) oferece uma lente teórica para compreender como essa temporalidade afeta a continuidade das ações do Estado. A premissa central é que, em democracias, governantes visando à reeleição (ou à manutenção de seu grupo no poder) manipulam instrumentos fiscais e monetários para influenciar a percepção do eleitorado, gerando flutuações na economia e na oferta de serviços públicos (Nordhaus, 1975).

A base comportamental dessa teoria remonta à obra seminal de Anthony Downs (1957), *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*. O autor propõe que partidos políticos formulam políticas estritamente como meio de ganhar votos, analogamente a empresas que buscam maximizar lucros. Downs introduz a noção de "informação imperfeita": como os partidos não sabem exatamente o que os cidadãos desejam e os cidadãos desconhecem os detalhes técnicos da ação governamental (e a obtenção dessa informação é custosa), cria-se um vácuo. Nesse espaço de incerteza, a decisão do voto torna-se suscetível à persuasão e a estratégias de curto prazo focadas em resultados imediatos.

Embora autores como Key Jr. (1966) argumentem que "os eleitores não são tolos" e realizam julgamentos prospectivos baseados no desempenho passado, a literatura de ciclos políticos consolidou a visão de que a manipulação oportunista é uma constante. Historicamente, identificam-se três gerações de modelos explicativos, cuja aplicação ao campo educacional revela as raízes da descontinuidade das políticas:

- Modelos Clássicos (Oportunistas): Nordhaus (1975) assume que eleitores são míopes e valorizam resultados recentes. Assim, governos expandem a economia antes das eleições e impõem austeridade logo após o pleito. Tufte (1978) reforça essa visão ao demonstrar o uso de instrumentos

fiscais de efeito rápido no período pré-eleitoral. Nesse contexto, Vergne (2009) observa que, em países em desenvolvimento, essa lógica leva ao deslocamento de recursos de despesas correntes para investimentos de capital (obras), visando maximizar a visibilidade eleitoral.

- Modelos Partidários: Hibbs (1977) insere a ideologia na equação, sugerindo que a orientação partidária define as prioridades macroeconômicas. Governos de esquerda tenderiam a priorizar o pleno emprego, enquanto governos de direita priorizariam o controle inflacionário. Ao transpor essa lógica para as políticas sociais, Boix (1998) e Busemeyer (2015) demonstram que a orientação partidária define a estratégia de investimento em capital humano. Governos de esquerda tendem a expandir a oferta pública direta como mecanismo de redução de desigualdades. Em contrapartida, coalizões de direita tendem a optar pela retração do investimento estatal, favorecendo a subsidiariedade do setor privado e a imposição de tetos de gastos.
- Modelos Racionais (Sinalização): A crítica das expectativas racionais (Sargent; Wallace, 1975) sugere que manipulações óbvias perdem eficácia. Rogoff (1990) propõe, então, os "ciclos de sinalização": para contornar a racionalidade do eleitor, governantes concentram gastos em políticas altamente visíveis antes das eleições.

No Brasil, essa dinâmica ganha contornos institucionais específicos devido à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Conforme apontam Nakaguma e Bender (2006), a rigidez fiscal limita a expansão do *déficit*, forçando o gestor a intensificar o remanejamento de verbas. Nesse contexto, o estudo de Gonçalves, Funchal e Bezerra Filho (2017) corrobora a persistência do ciclo ao encontrar evidências de que o investimento em infraestrutura, de alta visibilidade, aumenta significativamente nos anos pré-eleitorais. A evidência de que os gestores priorizam o que é visível (infraestrutura) em anos de restrição fiscal reforça a tese de que a manipulação migrou para a composição do gasto. Essa reconfiguração da composição do gasto aproxima-se das estratégias de desmonte de baixa visibilidade descritas por Bauere Knill (2012; 2014), nas quais se preservam sinais públicos de investimento, enquanto se comprimem despesas menos perceptíveis ao eleitorado, mas fundamentais para a manutenção da capacidade de oferta de políticas, como custeio, manutenção de serviços, investimentos e expansão do quadro de pessoal.

Esse cenário corrobora os achados de Guerra, Paixão e Leite Filho (2018), que notam comportamentos heterogêneos na educação devido à sua maturação de longo prazo. Nguyen e Tran (2023) observam que o comportamento eleitoral dos governantes sugere uma priorização de gastos com alta visibilidade imediata (como infraestrutura de investimento) para sinalizar competência ao eleitorado, em detrimento de despesas de baixa visibilidade (custeio ou manutenção de serviços), o que explica divergências empíricas como as de Sakurai (2009), que nota prioridade para obras urbanas, e Bittencourt (2002), que identificou aumentos pontuais de gastos.

Contudo, a aplicação direta da teoria dos ciclos à educação exige cautela e refinamento teórico. Diferentemente de uma taxa de juros que pode ser alterada instantaneamente por uma decisão do Banco Central, as universidades federais são instituições de alta inércia. Compreende-se aqui a inércia sob a ótica da dependência de trajetória (*path dependence*), conceito desenvolvido pelo neoinstitucionalismo histórico. Segundo essa abordagem, arranjos institucionais consolidados (prédios construídos, carreiras docentes estáveis, fluxo contínuo de estudantes geram altos "custos de reversão" e tendem a manter certa estabilidade temporal, mesmo diante de pressões políticas por mudança (Pierson, 2000). Essa inércia, entretanto, não impede o desmonte, mas faz com que a retração se processe de forma incremental, cumulativa e, muitas vezes, silenciosa, por meio de sucessivos cortes orçamentários, restrições a concursos e ajustes regulatórios que erodem gradualmente a capacidade institucional sem eliminar formalmente as universidades ou os programas existentes.

Portanto, a análise proposta nesta tese considera que os efeitos de cortes orçamentários cíclicos podem apresentar defasagens temporais (*time lags*). O corte realizado em um ano eleitoral pode não reduzir as matrículas imediatamente, mas erode a capacidade de planejamento institucional e permanência estudantil, gerando uma retração que será percebida apenas nos anos subsequentes. Na análise empírica desenvolvida neste trabalho, essa defasagem temporal foi considerada tanto na leitura dos indicadores de vagas e matrículas quanto na periodização dos atos normativos, privilegiando a observação de trajetórias ao longo de ciclos governamentais completos, em vez de anos eleitorais isolados.

Além disso, a teoria dos ciclos políticos é mobilizada não para testar formalmente modelos econométricos próprios, mas como quadro interpretativo para qualificar a temporalidade das decisões orçamentárias e normativas que incidem sobre as

universidades federais ao longo dos diferentes mandatos presidenciais. Entretanto, a teoria dos Ciclos Políticos, por si só, foca nas flutuações de curto prazo. Para compreender alterações substantivas que visam reduzir o papel do Estado de forma duradoura, para além da flutuação cíclica, faz-se necessário adotar o referencial teórico do desmonte de políticas públicas, detalhado a seguir.

### **2.3. Desmonte da Política Pública: conceitos, dimensões e estratégias**

A literatura especializada em análise de políticas públicas tem, historicamente, dedicado maior atenção aos processos de expansão e inovação, deixando em segundo plano o estudo sistemático da redução ou supressão de políticas estatais. Contudo, para compreender a trajetória recente das universidades federais brasileiras, é imperativo adotar um arcabouço teórico que trate o desmonte não como uma anomalia, mas como uma direção específica de mudança política. Nesse sentido, adota-se aqui a definição proposta por Bauer e Knill (2014), que compreendem o desmonte de políticas (*policy dismantling*) como uma mudança na estrutura de *outputs* que resulta na diminuição do compromisso governamental em uma determinada área.

O debate contemporâneo sobre desmonte de políticas públicas (*policy dismantling*) tem raízes na discussão sobre retração do Estado de bem-estar social. Pierson (1994) chamou atenção para o fato de que, em democracias consolidadas, a redução de políticas é politicamente custosa, sobretudo porque grupos beneficiários se mobilizam para defender direitos já institucionalizados. Em vez de extinções abruptas, tenderiam a prevalecer estratégias graduais de erosão, frequentemente pouco visíveis.

Bauer e Knill (2012) retomam esse problema ao diferenciar entre terminação (*termination*) e desmonte (*dismantling*). A terminação corresponderia à extinção completa de uma política, algo raro justamente pelos elevados custos políticos. O desmonte, ao contrário, refere-se a mudanças que reduzem o escopo, a cobertura ou a intensidade da intervenção estatal sem necessariamente eliminar a política em termos formais. Os autores sugerem que essas mudanças podem incidir sobre três níveis: (i) os objetivos abstratos da política; (ii) os instrumentos e programas específicos; e (iii) os *settings* ou calibrações, como o volume de recursos, o número de vagas, os critérios de elegibilidade e os padrões regulatórios.

A partir dessa discussão, Bauer *et al* (2012) e, posteriormente, Bauer e Knill (2012, 2014) conceituam o *policy dismantling* como um processo de mudança que reduz a densidade de políticas e instrumentos e/ou a intensidade da intervenção estatal, por vias diretas, indiretas, ocultas ou simbólicas. Em vez de focar apenas em revogações explícitas, o desmonte passa a ser entendido como um fenômeno multidimensional que inclui cortes orçamentários, alteração de instrumentos, mudanças regulatórias restritivas e esvaziamento de capacidades administrativas.

Nesta pesquisa, o desmonte é, portanto, compreendido como um tipo específico de mudança em políticas públicas que enfatiza retração, erosão e enfraquecimento de programas, instituições e capacidades estatais, em contraste com a perspectiva dominante de expansão. Essa definição é particularmente adequada para analisar as universidades federais brasileiras, nas quais a estrutura legal e os objetivos formais permanecem em grande medida preservados, enquanto a capacidade de financiamento, de contratação de pessoal e de oferta de vagas sofre sucessivas compressões. Em outras palavras, a densidade jurídica das instituições se mantém, mas a sua intensidade é progressivamente corroída.

A operacionalização empírica do desmonte exige categorias que permitam mensurar direção e magnitude da mudança. Uma contribuição central é a distinção entre densidade e intensidade de políticas, formulada por Knill, Tosun e Bauer (2009) e incorporada ao modelo de Bauer e Knill (2012, 2014). A densidade refere-se à “penetração regulatória” de um campo, captada pelo número de políticas e instrumentos vigentes; a intensidade diz respeito ao rigor e à generosidade da intervenção estatal, observável por meio da calibragem dos instrumentos.

No que tange à densidade, Bauer e Knill (2012, 2014) a diferencia:

- Densidade de políticas: variação líquida no número de políticas existentes em uma área (criação e extinção de programas, regimes ou marcos legais).
- Densidade de instrumentos: variação líquida no número de instrumentos mobilizados (leis, decretos, portarias, resoluções, regulamentos), que especificam como as políticas serão implementadas.

Os autores explicam que quedas na densidade ocorrem quando políticas são abolidas sem substituição equivalente ou quando instrumentos são revogados em

bloco, seja no nível setorial (por exemplo, extinção de um programa de assistência estudantil), seja no nível institucional (como o fechamento de um ministério ou conselho). Já a intensidade da política é desdobrada por Bauer e Knill (2012; 2014) em duas dimensões analíticas:

- Intensidade substantiva: diz respeito à configuração dos instrumentos no que se refere à rigidez regulatória e à generosidade do benefício. Inclui, por exemplo, o valor de bolsas, o número de vagas financiadas, os percentuais mínimos de gasto, as metas de atendimento ou a exigência de padrões mais ou menos estritos de qualidade. Mudanças nos parâmetros (*settings*) que tornam benefícios menores, metas menos ambiciosas ou padrões mais frouxos indicam redução da intensidade substantiva; ajustes em sentido oposto indicam expansão.
- Intensidade formal: está relacionada às capacidades administrativas e processuais necessárias à implementação da política, incluindo estruturas organizacionais, pessoal, rotinas decisórias, prazos, sistemas de informação e instrumentos de supervisão. A redução de equipes, o enrijecimento de procedimentos sem contrapartida de recursos, a centralização excessiva de decisões ou a limitação de mandatos e competências configuram formas de diminuição da intensidade formal.

No contexto desta tese, o orçamento público passa a ser tratado como componente crucial da intensidade, especialmente da intensidade formal. A ausência de recomposição orçamentária frente à inflação, a compressão de despesas discricionárias e os contingenciamentos recorrentes são interpretados como mecanismos de desmonte, pois reduzem as capacidades de funcionamento cotidiano das universidades federais, mesmo que a densidade institucional, número de instituições, cursos e vagas autorizadas, permaneça inalterada. Assim, é perfeitamente possível que a estrutura legal das universidades se mantenha, enquanto sua capacidade de operar com qualidade se corrói gradualmente, configurando um processo de desmonte sutil, porém substantivo.

Para fins de análise, estas dimensões podem ser sintetizadas em um quadro conceitual que articule: (i) densidade de políticas (variação no número de políticas); (ii) densidade de instrumentos (variação no número de instrumentos); (iii) intensidade substantiva (ajustes na generosidade, no escopo e na rigidez dos instrumentos); e (iv)

intensidade formal (mudanças na capacidade administrativa e processual). Essa estrutura orienta a codificação das mudanças observadas nos atos normativos e nos arranjos orçamentários que incidem sobre as universidades federais ao longo dos ciclos presidenciais.

Quadro 1: Conceituação de desmonte político - dimensões e indicadores

Dimensão		Indicadores (e explicação)
Densidade	Densidade de Políticas	Mudança no número de políticas ao longo do tempo (Diferença entre políticas adotadas e políticas abolidas)
	Densidade de Instrumentos	Mudança no número de instrumentos ao longo do tempo (Diferença entre instrumentos adotados e instrumentos abolidos)
Intensidade	Intensidade Substantiva	Número e grau de mudanças na configuração dos instrumentos (“ajustes positivos” e não-ajustes) quanto à rigidez regulatória ou à generosidade do serviço. Escopo do instrumento (Diferença entre efeitos crescente(s) e decrescente(s))
	Intensidade Formal	Número de mudanças na capacidade administrativa e processual

Fonte: adaptado de Bauer e Knill (2012; 2014) – tradução própria.

Além de identificar o que muda (densidade e intensidade), o modelo de Bauer e Knill (2012; 2014) busca compreender como e em que condições os atores políticos optam por desmontar políticas. Partindo da hipótese de uma meta-preferência pela permanência no cargo, os autores argumentam que a ação política se organiza em torno de custos e benefícios percebidos, modulados por fatores externos (conjuntura econômica, difusão de ideias), por oportunidades e restrições institucionais (regras fiscais, desenho federativo) e pelas características específicas do tema em disputa.

Nesse enquadramento, assume-se que os decisores atuam sob racionalidade limitada, calculando não apenas os efeitos substantivos de suas escolhas, mas também sua exposição a mecanismos de *credit claiming* (atribuição de crédito por medidas populares) e *blame avoidance* (evitação de culpa por decisões impopulares). O desmonte de políticas públicas tende, assim, a ocorrer por meio de estratégias que minimizam custos políticos para quem as promove, deslocando o ônus dos impactos sociais para atores menos organizados ou para o futuro.

Bauer e Knill (2012; 2014) sintetizam esse raciocínio em uma tipologia de estratégias de desmonte, construída a partir de duas dimensões: (a) modo da decisão (ativo, quando há iniciativa deliberada, ou passivo, quando prevalece a não ação); e (b) visibilidade política (alta ou baixa visibilidade dos movimentos diante do público e

dos grupos afetados). Da combinação dessas dimensões resultam quatro estratégias ideais-típicas:

**1) Desmonte *by default* (passivo + oculto)**

- a) Ocorre quando governos deixam de atualizar parâmetros que manteriam a intensidade da política, permitindo que inflação, mudanças socioeconômicas ou pressões demográficas corroam silenciosamente o alcance da intervenção.
- b) Exemplos típicos são a não correção de valores de bolsas, a ausência de reajuste de pisos orçamentários ou a manutenção de critérios rígidos de acesso em contextos de expansão da demanda.
- c) Trata-se da estratégia mais sutil e, segundo os autores, possivelmente a mais frequente, justamente por operar com baixa visibilidade e forte componente de *blame avoidance*.

**2) Desmonte por mudança de arena (ativo + oculto)**

- a) Envolve a transferência ou delegação de responsabilidades para outras arenas decisórias, por exemplo, de ministérios setoriais para órgãos de planejamento e finanças ou para níveis subnacionais, e a manipulação das capacidades formais de implementação.
- b) Essa transferência altera a intensidade formal ao redefinir quem decide, com quais recursos e sob quais regras, sem necessariamente suprimir a política em termos legais. A mudança de arena permite deslocar o conflito para espaços menos visíveis e mais técnicos, onde o desmonte pode avançar com menor resistência.

**3) Desmonte por ação simbólica (passivo + visível)**

- a) Caracteriza-se por manifestações discursivas, anúncios de reformas, renomeações de programas ou encomenda de avaliações e consultas que sinalizam intenção de reduzir a densidade ou a intensidade da política, mas que, em um primeiro momento, não se traduzem em mudanças substantivas.
- b) Embora possam ter efeitos limitados sobre a oferta imediata de bens e serviços, essas ações simbólicas podem reconfigurar percepções, legitimar agendas restritivas e preparar terreno para medidas mais duras no futuro.

#### 4) Desmorte ativo (ativo + visível)

- a) Trata-se de estratégias em que o governo assume publicamente a redução da intervenção estatal, seja por meio da extinção de políticas ou instrumentos, seja pela diminuição explícita de benefícios e metas.
- b) Essa forma de desmorte é a mais arriscada em termos de custos políticos, pois coloca o decisor sob escrutínio direto de grupos afetados e da opinião pública, mas pode ser escolhida em contextos de forte apoio ideológico ou de coalizões que apostam em agendas de austeridade e redução do Estado.

A tipologia das estratégias e seus efeitos esperados pode ser sistematizada em um quadro que relacione: (i) tipo de desmorte; (ii) combinação de modo de decisão e visibilidade; e (iii) principais efeitos sobre densidade e intensidade (por exemplo, redução de densidade via extinção de programas; redução de intensidade substantiva via não reajuste; redução de intensidade formal via enfraquecimento de capacidades administrativas). É com base nessa estrutura que a tese classifica atos normativos e trajetórias orçamentárias ao longo dos governos Dilma, Temer, Bolsonaro e Lula.

O Quadro 2 apresenta a tipologia dos quatro tipos de estratégias resultantes da do cruzamento das dimensões modo de decisão e visibilidade.

Quadro 2: Estratégias de desmorte e seus efeitos esperados.

Tipo de Desmorte	Efeito
By <i>Default</i>	Não-ajuste da intensidade substantiva.
Mudança de arena	Transferência/delegação (descentralização, “agencificação”) de responsabilidades de toda a política; manipulação da intensidade formal, isto é, das capacidades de execução/fiscalização, capacidades administrativas e requisitos procedimentais.
Ação simbólica	Anúncio de redução na densidade ou na intensidade da política; renomeação de políticas; encomenda de consultas/relatórios de avaliação.
Desmorte ativo	Redução da densidade da política, isto é, abolição de políticas ou instrumentos; redução da intensidade substantiva.

Fonte: Bauer e Knill (2012, 2014) – tradução própria.

A literatura recente tem empregado o modelo de Bauer e Knill (2012, 2014) para analisar diferentes campos de política, ao mesmo tempo em que propõe ajustes importantes. Estudos sobre agricultura familiar, segurança alimentar, cooperação internacional e políticas ambientais na América Latina mostram que o desmorte não se limita a contextos de democracias consolidadas e pode assumir formas particularmente intensas em situações de retrocesso democrático. Sabourin, Craviotti

e Milhorange (2020) demonstram que, no Brasil e na Argentina, políticas de agricultura familiar foram desmontadas entre 2014 e 2019 por combinações de crise econômica, viradas políticas e fragilidades institucionais, seguindo uma sequência que vai de estratégias discretas a movimentos abertamente ativos.

Milhorange (2022) enfatiza que, no Brasil de Bolsonaro, o desmonte de políticas setoriais caminhou lado a lado com o retrocesso democrático, sustentado por coalizões conservadoras e enquadramentos ideacionais que legitimaram a reconfiguração de instituições e instrumentos. Em escala mais ampla, Moraes de Sá e Silva (2021) e Waisbich (2025) mostram que, mesmo em um ambiente de política externa hostil a agendas de cooperação Sul–Sul, redes institucionalizadas e redes de especialistas foram capazes de produzir resiliência seletiva, garantindo a continuidade de projetos em execução.

Trabalhos sobre o desmonte de políticas de desenvolvimento rural, agroecologia e segurança alimentar destacam, de forma recorrente, a combinação de múltiplas estratégias de desmonte (*default*, mudança de arena, ações simbólicas e desmonte ativo), bem como a centralidade de paradigmas ideológicos que reclassificam o que é considerado “problema” e “solução” em determinado campo de política. Lima, Waisbich e Serafim (2022) analisam a política externa brasileira e evidenciam um “fechamento seletivo” que silenciou a agricultura familiar camponesa e desmontou estruturas de participação por meio de mudança de arena, eliminação institucional, ação simbólica e adoção do paradigma de “uma só agricultura”, recentrando a diplomacia no agronegócio.

Nierdele *et al.* (2021) descrevem o desmonte das políticas de agroecologia e de apoio à agricultura familiar como parte da emergência de um “paradigma clientelista-corporocrático”<sup>2</sup>, no qual a exclusão da sociedade civil das arenas decisórias, a extinção de ministérios e conselhos e o uso de ataques simbólicos compõem um roteiro de desmonte que mobiliza simultaneamente extinção, inefetividade, ressignificação e sobreposição de camadas burocráticas. Nessa perspectiva, a

---

<sup>2</sup> A expressão “paradigma clientelista-corporocrático” é utilizada por Niederle *et al.* (2021) para caracterizar um arranjo em que o controle do Estado e das políticas públicas é progressivamente transferido a grupos de interesse patrimonialistas e corporativos, com a consequente exclusão da sociedade civil das arenas decisórias. Nesse paradigma, estratégias ativas e de alta visibilidade, como a extinção de instrumentos de política, o esvaziamento de conselhos e a deslegitimação discursiva de determinados grupos sociais ou agendas (como a agroecologia), deixam de ser exceção e passam a ser apresentadas como “racionalização” ou “modernização” da ação estatal (Niederle *et al.*, 2021).

retração não é apenas resposta pragmática à crise fiscal, mas expressão de um projeto político que redefine o papel do Estado e hierarquiza grupos sociais, frequentemente em detrimento de setores historicamente vulneráveis (Grisa; Niederle, 2021; Milhorange *et al.*, 2023).

Outros estudos se debruçam sobre caráter multidimensional e fragmentado do desmonte, mostrando que expansão e retração podem ocorrer simultaneamente em diferentes dimensões da mesma política. Gravey e Jordan (2016; 2020) e Pollex (2022), ao analisarem políticas ambientais europeias, identificam situações em que a densidade aumenta, por meio da criação de novos instrumentos e normas, enquanto a intensidade substantiva diminui, com metas menos ambiciosas, critérios mais frouxos e recursos decrescentes. Macedo, Souza-Esquerdo e Borsatto (2023) descrevem fenômeno semelhante no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ao apontar um “desmonte por densificação institucional”<sup>3</sup>, em que a criação de camadas adicionais de controle e burocracia reduz a efetividade da política sem sua extinção formal.

Bezerra *et al.* (2024) mostram que a desinstitucionalização de 103 colegiados federais variou seletivamente entre áreas e foi parcialmente contida onde o desenho legal e a inserção em comunidades de políticas eram mais robustos. Cavalcante (2024), por sua vez, evidencia que o desmonte das políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil combinou redução da densidade de programas e instrumentos com forte compressão da intensidade orçamentária, afetando diretamente a capacidade de financiamento da pesquisa nas universidades. Essa chave analítica é particularmente útil para o caso das universidades federais, em que períodos de expansão institucional e de vagas (aumento de densidade) coexistem com deterioração relativa do financiamento, da assistência estudantil e das condições de trabalho, configurando uma “marcha à ré parcial” por meio da erosão seletiva de capacidades.

Há ainda uma dimensão importante relacionada aos mecanismos orçamentários e institucionais de desmonte, que complementa o foco original de Bauer e Knill (2012;

---

<sup>3</sup> O conceito de “desmonte por densificação institucional” é identificado por autores latino-americanos, como Niederle *et al.* (2022), e aplicado ao contexto brasileiro por Macedo, Souza-Esquerdo e Borsatto (2023). Ele descreve estratégias em que a multiplicação de normas, formulários, cadastros e exigências burocráticas transforma direitos formalmente assegurados em procedimentos de difícil acesso, ao mesmo tempo em que sobrecarrega as burocracias de linha de frente. Em vez de extinguir a política, o Estado a torna, na prática, cada vez menos executável e acessível para seus potenciais beneficiários.

2014) nas estratégias políticas. Vergne (2009), ao analisar ciclos políticos orçamentários em países em desenvolvimento, demonstra que a proximidade de eleições tende a produzir reconfiguração da composição do gasto público, com expansão de despesas correntes visíveis e compressão de investimentos, o que ajuda a entender formas discretas de desmonte da capacidade de longo prazo. Bauer, Knill e Tosun (2008) mostram como mecanismos de governança baseados em regras de *compliance* e condicionalidades financeiras podem induzir cortes profundos, transformando limitações fiscais em “gatilhos institucionais” de desmonte.

No contexto brasileiro recente, Sá e Silva (2022) argumenta que a manipulação das capacidades estatais, via rotatividade, nomeações ideológicas, militarização de cargos civis e produção deliberada de caos organizacional, constitui via decisiva de corrosão da intensidade formal das políticas públicas. Em conjunto, esses estudos reforçam que regras fiscais como o Teto de Gastos, a reconfiguração de arenas decisórias e a manipulação de capacidades burocráticas não são meros pano de fundo, mas parte constitutiva das estratégias de desmonte.

Por fim, autores que dialogam explicitamente com contextos de erosão democrática chamam atenção para limites e lacunas do modelo original de Bauer e Knill (2012; 2014), concebido para democracias consolidadas em que se supõe que políticos buscam evitar a culpa pelo desmonte. Andrade, Milhorange e Parnes (2024), ao analisarem o desmonte da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, argumentam que o modelo é insuficiente para explicar cenários de ataques abertos a políticas e instituições, nos quais governantes iliberais podem, ao contrário, reivindicar crédito pelo desmonte de políticas públicas e espaços participativos. O artigo propõe integrar, ao arcabouço analítico, a dimensão da resiliência, entendida como conjunto de respostas ativas de atores estatais e societais, governos subnacionais, universidades, órgãos de controle, movimentos sociais, que criam arranjos alternativos de implementação, fóruns paralelos e instrumentos substitutivos (Andrade; Milhorange, Parnes, 2024; Milhorange *et al.*, 2023). Estudos sobre desmonte de políticas para mulheres, igualdade racial e população LGBTQIA+ reforçam essa leitura, ao evidenciar um desmonte deliberado, seletivo e ideologicamente orientado, acompanhado de respostas organizadas de resistência e reconstrução (Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025).

Ao longo desta tese, esse diálogo com a literatura crítica orienta duas escolhas analíticas. Em primeiro lugar, o modelo de Bauer e Knill (2012; 2014) é utilizado como ferramenta de mensuração: densidade de políticas e de instrumentos, intensidades formal e substantiva, estratégias e visibilidade são operacionalizadas no *codebook* empírico adotado. Em segundo lugar, o modelo é tensionado à luz das especificidades do caso brasileiro, marcado ao mesmo tempo por restrições fiscais, forte participação do setor privado e episódios de erosão democrática. O desmonte das universidades federais, entre 2014 e 2024, é interpretado como resultado de combinações dinâmicas entre expansão e retração, cuja trajetória será examinada nos capítulos seguintes.

### **3. PLANEJAMENTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

Este capítulo apresenta um panorama histórico da educação superior no Brasil, com foco nas universidades, para fundamentar a compreensão de sua concepção até a configuração atual. Entender esse percurso, da formação à contemporaneidade, é essencial elucidar origem, formas de implementação e transformações do nível superior à luz dos contextos históricos, sociais e políticos (Simões, 2013).

Parte-se do período colonial, quando a ausência de universidades atendeu a interesses da metrópole e de uma elite que enviava seus filhos à Europa, passando pelo Império e pelos primeiros cursos superiores. Em seguida, aborda-se a Reforma Universitária de 1968, no regime militar, que moldou a estrutura das universidades e o primeiro esboço de planejamento nacional. Por fim, revisita-se a Nova República e os dois primeiros planos nacionais de educação. Ao percorrer esses marcos, busca-se mostrar como modelos educacionais, disputas políticas e acordos internacionais conformaram o cenário que embasa as diretrizes do PNE atual.

#### **3.1. Raízes Históricas: a tardia universidade brasileira e a dualidade público-privada (Colônia até 1960)**

A formação da universidade brasileira é notoriamente tardia quando comparada a outros países ibero-americanos, que criaram universidades ainda no período colonial. Até o início do século XIX, o Brasil não possuía instituições universitárias, e as demandas de formação superior das elites eram atendidas em Coimbra, o que reforçava a dependência em relação à metrópole e a conveniência política de manter a Colônia sem centros próprios de produção de saber (Cunha, 1986; Fávero, 2006; Teixeira, 1989). Somente com a chegada da Corte Portuguesa, em 1808, são criados cursos superiores estatais, como a Escola Médico-Cirúrgica da Bahia e a Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica do Rio de Janeiro, voltados à formação de quadros técnicos para o aparelho de Estado e para áreas estratégicas como medicina e engenharia (Fávero, 2006; Maciel; Shigunov Neto, 2006).

Ainda assim, a abertura oficial de cursos não significou a constituição imediata de um sistema universitário nacional. A oferta concentrou-se em poucas escolas isoladas, de caráter profissionalizante, distribuídas de forma desigual no território e sob forte controle da Coroa e, posteriormente, do Estado imperial (Cunha, 1986; Teixeira, 1989). Como destaca Cunha (1986, p. 86), os diplomas conferidos por essas

escolas funcionavam como credenciais para postos e posições privilegiados para a constituição da elite do país, e a resistência das elites a uma expansão mais ampla da escolarização se explicava pelo temor de que o aumento de diplomados desvalorizasse o diploma “em termos de poder, prestígio e remuneração” (Cunha, 1986, p. 86). Em uma sociedade escravocrata, de urbanização limitada e forte concentração de renda, o acesso aos poucos cursos superiores disponíveis era, portanto, caro, restrito e socialmente demarcado.

Nas últimas décadas do Império, a educação passou a ocupar lugar mais central no debate público, associada à ideia de “civilização”, progresso material e construção da cidadania. Intelectuais e políticos passaram a vincular a escolarização à própria possibilidade de funcionamento das instituições representativas e à contenção da “desordem social” em um país que se modernizava mantendo a escravidão (Bastos, 1870 *apud* Almeida, 1989). Nesse contexto, Carlos Leôncio de Carvalho emerge como figura de destaque, sustentando que “a instrução constitui elemento vital das sociedades modernas” (Carvalho *apud* Almeida, 1989, p. 182), sublinhando que ela não é apenas meio de prosperidade econômica, mas condição para a existência das liberdades públicas. Embora ainda profundamente elitista, o debate desloca a educação do plano exclusivamente privado das famílias para o centro da discussão sobre o papel do Estado.

A Reforma Leôncio de Carvalho, de 1879, insere-se nesse movimento, ao propor uma reorganização ampla do ensino primário, secundário e superior no Império (Azevedo, 2010; Melo; Machado, 2009). No que se refere à educação superior, a reforma autorizou a criação de cursos particulares e ampliou o espaço para que instituições não estatais ofertassem ensino, desde que submetidas a exames oficiais e a regras definidas pelo poder público (Melo; Machado, 2009). Inspirada em princípios liberais, a reforma defendia a liberdade de ensino e de frequência e supunha que a concorrência entre estabelecimentos levaria à melhoria da qualidade. Ao mesmo tempo, manteve a centralidade do Estado na homologação de diplomas e na regulação básica do sistema. Ainda que controversa e objeto de críticas, em particular pelo receio de esvaziamento do ensino religioso e de “desordem” moral (Almeida, 1989), a reforma representou um marco ao abrir, de forma mais explícita, a porta para a atuação privada na educação, inclusive no nível superior.

Com a Proclamação da República, essas tensões entre monopólio estatal e participação privada reaparecem nas discussões da Constituinte de 1890-1891. Segundo Cury (2009), o debate girou em torno de duas alternativas: manter o ensino oficial como referência exclusiva, reforçando o poder do Estado sobre a criação de cursos e a emissão de diplomas, ou desoficializar o ensino, abrindo espaço mais amplo para a iniciativa privada, em especial para a Igreja, em todos os níveis. Prevaleceu uma solução intermediária: a Constituição manteve o ensino oficial como padrão, estabeleceu a gratuidade e o caráter laico do ensino primário e admitiu a coexistência de cursos livres, cujos certificados e diplomas poderiam ser equiparados aos oficiais, desde que observados critérios definidos pelo poder público (Cury, 2009). A partir daí, consolida-se uma arquitetura em que a iniciativa privada é autorizada a atuar, mas sob a égide do Estado, que conserva o poder de reconhecimento, regulação e fiscalização.

No início do século XX, as reformas republicanas do ensino superior intensificaram esse conflito entre desoficialização e controle estatal. A Reforma Rivadávia<sup>4</sup>, de 1911, levou a desoficialização a um patamar inédito ao flexibilizar exigências para criação de instituições, retirar do Estado o monopólio da certificação e estimular a proliferação de estabelecimentos privados, inclusive de caráter marcadamente mercantil (Cury, 2009). Em poucos anos, multiplicaram-se cursos e “universidades” com baixa sustentabilidade acadêmica, abrindo espaço para a comercialização de títulos em um mercado pouco regulado. Os efeitos foram considerados tão negativos que, em meados da década de 1920, o pêndulo se desloca novamente.

A análise dos dados apresentados na Tabela 1 indicam que em apenas um ano após a promulgação da Reforma Rivadávia, o total de IES privadas quase dobraram.

---

<sup>4</sup> Refere-se à reorganização do ensino promovida pelo Decreto n. 8.659, de 5 de abril de 1911, associado ao ministro Rivadávia da Cunha Corrêa, que aprovou a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República e costuma ser interpretado pela literatura como um marco de desoficialização do ensino. Para discussão historiográfica, ver: ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. A lei brasileira de ensino Rivadávia Corrêa (1911): paradoxo de um certo liberalismo. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 28, n. 3, p. 219-239, set. 2012. DOI: 10.1590/S0102-46982012000300011.

Tabela 1 – Taxa de IES e Matrículas da educação superior brasileira, por rede de ensino - 1907 e 2024.

Ano	IES					Matrículas				
	Total	Pública	%	Privadas	%	Total	Pública	%	Privadas	%
1907	25	12	48%	13	52,00%	5.795	4.047	69,84%	1.748	30,16%
1910	32	11	34,38%	21	65,63%	6.903	4.712	68,26%	2.191	31,74%
1912	50	11	22,00%	39	78,00%	8.879	4.476	50,41%	4.403	49,59%
1930	87	NI		NI		13.695	NI		NI	
1935	248	NI		NI		27.501	NI		NI	
1940	258	NI		NI		20.017	NI		NI	
1945	325	NI		NI		20.757	NI		NI	
1950	435	NI		NI		43.958	NI		NI	
1955	845	401	47,46%	444	52,54%	73.575	40.211	54,65%	33.364	45,35%
1960	1.480	540	36,49%	940	63,51%	95.691	59.624	62,31%	42.067	43,96%
1965	NI	NI		NI		352.096	182.696	51,89%	142.386	40,44%
1970	NI	NI		NI		425.478	210.613	49,50%	214.865	50,50%
1975	860	215	25,00%	645	75,00%	1.072.548	410.225	38,25%	662.323	61,75%
1980	882	200	22,68%	682	77,32%	1.377.286	492.232	35,74%	885.054	64,26%
1985	859	233	27,12%	626	72,88%	1.367.609	556.680	40,70%	810.929	59,30%
1990	918	296	32,24%	622	67,76%	1.540.080	578.625	37,57%	961.455	62,43%
1995	894	210	23,49%	684	76,51%	1.759.703	700.540	39,81%	1.059.163	60,19%
2000	1.180	176	14,92%	1.004	85,08%	2.694.245	887.026	32,92%	1.807.219	67,08%
2005	2.165	231	10,67%	1.934	89,33%	4.453.156	1.192.189	26,77%	3.260.967	73,23%
2010	2.378	278	11,69%	2.100	88,31%	5.449.120	1.461.696	26,82%	3.987.424	73,18%
2015	2.364	295	12,48%	2.069	87,52%	8.027.297	1.952.145	24,32%	6.075.152	75,68%
2020	2.457	304	11,58%	2.153	88,42%	8.603.824	2.080.146	24,18%	6.523.678	75,82%
2024	2.561	317	12,38%	2.244	87,62%	10.226.873	2.064.834	20,19%	8.162.039	79,81%

Legenda: NI = Não Identificado, pois os valores foram contabilizados junto com outros níveis educacionais.

Nota da Autora: O salto significativo no número de matrículas entre 2010 e 2015 se deve à mudança de metodologia do INEP, que passou a contabilizar matrículas à distância.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Anuários Estatísticos/IBGE e Sinopses Estatísticas da Educação Superior/INEP (IBGE, 2025; INEP, 2025).

Foi nesse período que surgiram o que Cunha (1986) chamou de “universidades passageiras”, IES criadas sem sustentabilidade político-financeira, como a Universidade de Manaus, formada a partir da Escola Militar Prática do Amazonas (1909), encerrada em 1926 com a crise do ciclo da borracha; a Universidade de São Paulo, criada em 1911 e dissolvida em 1917 por inviabilidade econômica; e a Universidade do Paraná, fundada em 1912 e desativada pelo Estado em 1920, por estar situada em município com menos de 100 mil habitantes.

Os efeitos da Reforma Rivadávia foram considerados tão prejudiciais que, apenas quatro anos depois, o governo retomou a oficialização do ensino secundário e superior com a Reforma Maximiliano<sup>5</sup>. Essa reforma reintroduziu maior controle estatal, restabelecendo mecanismos de reconhecimento oficial, inspeção federal e padronização mínima de organização acadêmica (Brasil, 1925; Cury, 2009). Sem revogar a atuação privada, o decreto redefiniu as condições de funcionamento das instituições e dos cursos, reforçando a necessidade de autorização e reconhecimento pelo poder público. Como observa Teixeira (1989), até 1930 a expansão do ensino superior ocorreu, em grande medida, por meio da criação de novas escolas isoladas, públicas e privadas, com currículos diferenciados e forte segmentação social (Bottoni; Sardano; Costa Filho, 2013). O resultado foi a constituição de um sistema pequeno, elitizado e profundamente heterogêneo, no qual a presença privada já se fazia sentir, mas sempre articulada à referência do ensino oficial.

A criação da Universidade do Rio de Janeiro (URJ)<sup>6</sup>, em 1920, ilustra a marca da tardia institucionalização do modelo universitário brasileiro. Enquanto outros países da América Latina já celebravam universidades seculares, o Brasil organizava sua primeira universidade por agregação de escolas profissionais preexistentes: duas faculdades federais tradicionais (Medicina e Engenharia) e uma faculdade de Direito,

---

<sup>5</sup> A chamada Reforma Maximiliano, instituída pelo Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, representou uma inflexão em relação à liberalização promovida pela Reforma Rivadávia Corrêa, ao reorganizar o ensino secundário e o superior e restabelecer maior controle estatal sobre o sistema educacional. No plano da educação superior, a reforma passou a exigir certificado do curso ginasial reconhecido pela União e aprovação em exame vestibular para o ingresso nas academias, além de submeter a equiparação das instituições particulares a critérios mais restritivos e à inspeção federal, inclusive vedando, em regra, a equiparação de academias localizadas em cidades com menos de cem mil habitantes. Ao mesmo tempo, o decreto abriu uma via normativa para a institucionalização universitária no país ao prever a reunião da Escola Politécnica e da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro com uma Faculdade Livre de Direito. Para entender melhor ver BARRETO, Arnaldo Lyrio; FILGUEIRAS, Carlos A. L. *Origens da Universidade Brasileira*. Química Nova, São Paulo, v. 30, n. 7, p. 1780-1790, 2007.

<sup>6</sup> Em 1937 ela passou a se chamar Universidade do Brasil, em 1965, recebeu o nome atual de Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

resultante da federalização de duas instituições privadas (Fávero, 2006). A universidade nasce, portanto, como síntese da interpenetração entre público e privado, tanto na origem das unidades que a compõem quanto nas formas de financiamento e regulação. Cunha (2000) sublinha que esse modelo de “universidade por justaposição de faculdades profissionais” permaneceria como padrão dominante por décadas.

A nova universidade resultou da reunião das faculdades federais de Medicina e de Engenharia (descendentes das cátedras criadas em 1808 e 1810), e de uma faculdade de Direito, resultado da fusão e da federalização de duas instituições privadas existentes na capital do país. Ou seja, a reunião das faculdades de Medicina, de Engenharia e de Direito deu origem à primeira universidade duradoura no Brasil, modelo para a quase totalidade das que se seguiram. O procedimento utilizado para a constituição da Universidade do Rio de Janeiro foi paradigmático para as que vieram depois dela: a reunião de faculdades profissionais preexistentes (Cunha, 2000, p. 163).

Após 1930, o Governo Federal instituiu o Estatuto das Universidades Brasileiras<sup>7</sup> e criou o Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Lei 19.850 de 1931. Nesse período, buscou-se romper com o histórico de insucessos na consolidação do modelo universitário no país. No entanto, como observa Sguissardi (2009), essas tentativas resultaram em novos fracassos. Embora o Estatuto previsse a priorização do sistema universitário e regulamentasse sua organização técnico-administrativa, o modelo baseado em estabelecimentos isolados continuou a prevalecer como estrutura dominante. Além disso,

Embora a reforma representasse um avanço, ela não atendia à principal bandeira do movimento da década de 1920 por não dar exclusividade pública à educação superior, além de permitir o funcionamento de instituições isoladas (Martins, 2002, p. 5).

O que prometia ser um período frutífero para a expansão do sistema universitário federal não se concretizou plenamente antes do final da década de 1940, quando o Governo Federal criou a segunda universidade federal do país: a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Até então, a expansão da educação superior

---

<sup>7</sup> Estatuto das Universidades Brasileiras. São eles: 1. Decreto n.º 19.850 – de 11 de abril de 1931: Cria o Conselho Nacional de Educação. 2. Decreto n.º 19.851 – de 11 de abril de 1931: Dispõe sobre a organização da educação superior no Brasil e adota o regime universitário. 3. Decreto n.º 19.852 – de 11 de abril de 1931: Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. 4. Decreto n.º 19.890 – de 18 de abril de 1931: Dispõe sobre a organização do ensino secundário. 5. Decreto n.º 20.158 – de 30 de junho de 1931: Organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências. 6. Decreto n.º 21.241 – de 14 de abril de 1932:

ocorreu majoritariamente por meio da criação de cursos isolados, instituições estaduais e faculdades de iniciativa privada ou religiosa. A linha do tempo apresentada no Apêndice B ilustra a trajetória de criação das universidades brasileiras ao longo desse período.

Entre 1946 e 1963, a universidade brasileira foi profundamente marcada pelo fim do Estado Novo e pela redemocratização. Com a eleição de Eurico Gaspar Dutra e a promulgação da Constituição de 1946, a educação foi afirmada como direito de todos e se admitiu explicitamente sua oferta pela iniciativa privada, desde que respeitada a legislação (Dias; Oliveira, 2020).

O texto constitucional estabeleceu que “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (Brasil, 1946, art. 166) e que “o ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem” (Brasil, 1946, art. 167). Como observam Dias e Oliveira (2020), esse marco desencadeou o debate que resultaria na primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1961, a qual organizou o sistema educacional e consolidou a universidade como espaço de formação profissional, mobilidade social e produção de conhecimento, resguardando a liberdade e a pluralidade de ideias.

O período de 1945–1960 foi de forte expansão do ensino superior: o número de instituições cresceu de 325 para 1.480 e as matrículas passaram de 21 mil para 182 mil (ver Tabela 1), impulsionadas pela expansão do ensino médio, pela proliferação de instituições particulares e pela pressão estudantil por reformas (Teixeira, 1989). Segundo Martins (2002), esse crescimento não decorreu de planejamento estatal, mas de ajustes ao desenvolvimento urbano-industrial. Até 1964, o país contava com 38 universidades, das quais nove católicas, uma protestante e as demais públicas (Martins, 2002). Teixeira (1989) registra que, no início da década de 1960, a demanda por reforma vinha de todos os lados: docentes e pesquisadores ligados à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) defendiam a universidade como *locus* de produção científica; o movimento estudantil, organizado na União Nacional dos Estudantes (UNE), denunciava, dentre outros, o elitismo e a existência de “excedentes”, defendendo concursos públicos para docentes, o fim da cátedra vitalícia, atualização curricular e maior participação discente nos colegiados (Cunha, 2007).

A pressão sobre a educação superior superava a dos demais níveis, pois conforme Cunha (2007) explica, o Brasil começava a sentir os efeitos da Segunda Revolução Industrial<sup>8</sup>, que demandava novos perfis profissionais e qualificações mais altas, ao mesmo tempo em que a oferta de vagas diminuía à medida que se avançava na trajetória escolar, produzindo um gargalo no topo do sistema. A migração rural-urbana intensificava a necessidade social de escolarização, pois a vida nas cidades multiplicava situações em que ler, escrever e contar eram indispensáveis (Cunha, 2007).

Além disso, de acordo com o autor, desde o século XIX se consolidara a percepção de que o mais escolarizado era “mais sábio”, mais apto a mandar e merecedor de melhor renda, o que fazia da elevação da escolarização das classes dominantes uma questão ideológica, e não apenas econômica. Nesse quadro, a escolarização feminina, rara nos anos 1930 e ainda precária nos 1940, intensificou-se entre os estratos mais altos até tornar-se exigência socialmente incontestável, elevando ainda mais a pressão sobre o sistema educacional (Cunha, 2007).

No contexto do Regime Militar instaurado em 1964, a Reforma Universitária de 1968 respondeu a esse conjunto de pressões, mas de forma conservadora. Parte dos proprietários de instituições privadas apoiou o regime, enxergando na reforma uma oportunidade de ampliar seus empreendimentos (Martins, 2009). O capital privado foi fortalecido por incentivos estatais e isenções fiscais, entre as quais se destaca a Lei nº 5.172/1966, que isentou as IES de tributos sobre renda, patrimônio e serviços, garantindo imunidades desde sua constituição (Martins, 2009).

A reforma de 1968 consolidou, assim, uma rede privada predominantemente lucrativa, indiretamente financiada por recursos públicos e, em geral, com padrão de qualidade inferior ao das universidades públicas, em grande medida pela ausência de exigências regulatórias robustas sob a crença de que o “mercado” – estudantes e famílias como consumidores – selecionaria as instituições mais qualificadas (Cobucci; Kubota; Meira, 2016). Sampaio (1991) interpreta essa reforma como uma versão conservadora do projeto idealizado por Darcy Ribeiro para a Universidade de Brasília

---

<sup>8</sup> Entende-se por “Segunda Revolução Industrial” a fase, aprox. 1850–1914, de expansão e reconfiguração tecnológica (continuidade, não ruptura) marcada por eletricidade, aço, química e petróleo, novos motores (elétrico e a combustão), redes de comunicação e, já no início do séc. XX, produção em massa/fordismo, com especial escala nos EUA (Pasquini, 2020).

(UnB), ainda que incorporasse parcialmente pautas do movimento docente e estudantil.

Do ponto de vista quantitativo, as estatísticas disponíveis confirmam que, até meados do século XX, o número de instituições e de matrículas se manteve em patamares muito reduzidos, compatíveis com um sistema voltado à formação de elites (Teixeira, 1989; Bottoni; Sardano; Costa Filho, 2013). Levantamentos recentes com base em séries históricas do IBGE e do Inep indicam que o salto expressivo da expansão ocorre apenas a partir da década de 1960, quando se inicia um ciclo de crescimento acelerado da educação superior, especialmente por meio da expansão do setor privado (IBGE, 2025; Inep, 2025). Esses dados reforçam a ideia de que o período que vai do final do Império às primeiras décadas republicanas é menos relevante em termos de volume de matrículas, mas fundamental para a compreensão do desenho institucional que moldará as fases posteriores de expansão.

Em síntese, entre o período colonial e a República de 1930 consolida-se um padrão estrutural que acompanhará toda a trajetória da educação superior brasileira: a universidade surge tardiamente, desenhada para poucos, em um contexto em que o Estado conserva o monopólio sobre o reconhecimento de títulos e a definição de padrões mínimos, ao mesmo tempo em que autoriza, regula e, em certos momentos, estimula a presença da iniciativa privada. É nessas raízes históricas que se consolida a dualidade público-privada que, décadas mais tarde, condicionará as possibilidades de expansão e democratização analisadas pela Meta 12 do PNE 2014-2024: de um lado, um segmento público, em especial as universidades federais, com forte legitimidade acadêmica e acesso mais restrito; de outro, um setor privado em expansão, chamado a absorver a maior parte da demanda crescente por vagas no ensino superior. Antes de analisar em detalhe essa reforma, torna-se necessário revisitar o esboço do primeiro Plano Nacional de Educação, de 1962.

### 3.1.1. O Plano Nacional de Educação de 1962

A ideia de um plano educacional em escala nacional remonta à década de 1930, tendo como marco o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932. O documento defendia a unicidade e a continuidade do planejamento como condição para estruturar um sistema escolar à altura das demandas do país (Saviani, 1999). Entre 1932 e 1962, apesar de oscilações políticas e institucionais, prevaleceu a

compreensão de que o plano deveria introduzir “racionalidade científica” na organização da educação, articulando objetivos, meios e prazos de forma integrada (Teixeira, 1984).

No contexto mais amplo de reorganização mundial voltada ao desenvolvimento, Azanha (1993) observa que as insatisfações com a estrutura social vigente reforçaram a percepção de que a educação constituía um interesse coletivo e um instrumento de ascensão social. A crise internacional, a urbanização acelerada, a continuidade das correntes imigratórias, as tensões políticas acumuladas desde a Proclamação da República e o conflito entre industrialização nascente e crises do comércio cafeeiro criaram um ambiente no qual a questão educacional se impôs como problema nacional.

O quadro social, político e econômico dessa década, com a continuidade significativa das correntes imigratórias, a urbanização, as insatisfações políticas represadas desde a Proclamação da República e a intensificação das tensões entre a industrialização nascente e as crises do comércio cafeeiro, foi altamente propício para que a questão educacional se impusesse como interesse coletivo e de salvação nacional. Aliás, foi nesses mesmos termos que os diversos movimentos sociais então aparecem – ligados ou não aos partidos políticos - passaram a se preocupar com a escola popular, a sua reforma e a sua disseminação. (Azanha, 1993, p.71).

Nesse cenário, a Associação Brasileira de Educação (ABE) articulou debates que culminaram no Manifesto de 1932, elaborado por intelectuais com o objetivo de mobilizar ação política em favor de uma política educacional nacional. O Manifesto não era ainda um plano, mas forneceu um diagnóstico amplo do sistema e indicou necessidades básicas de reforma, defendendo a escola pública, laica, gratuita e obrigatória (Azanha, 1993). Para o autor, o documento foi, simultaneamente, uma denúncia da ausência de política educacional e uma exigência de elaboração de um “plano científico” que superasse essa lacuna.

A repercussão do Manifesto alcançou a Constituinte de 1934, que incorporou parte de suas reivindicações e atribuiu ao recém-criado Conselho Nacional de Educação (CNE) o encargo de elaborar o primeiro Plano Nacional de Educação. Em cumprimento a essa determinação, o CNE enviou, em maio de 1937, o anteprojeto do Código Brasileiro de Educação. Embora inspirado no Manifesto, o texto assumiu forte viés centralizador, regulando minuciosamente todos os níveis de ensino (Souza,

2016). Azanha (1993, p. 73) o caracteriza como “a mais completa negação” das teses do movimento renovador, e o Código não chegou a ser implementado.

Os avanços previstos foram, em seguida, esvaziados pelo governo Getúlio Vargas, de viés autoritário e centralizador. Em janeiro de 1936, Vargas denunciou uma suposta “infiltração comunista” nas escolas, acusando indivíduos que “envenenam o ambiente” com tais ideias (Baia Horta, 1997, p. 32). Para combatê-la, defendeu uma “campanha tenaz e vigorosa” para elevar o nível intelectual e o patriotismo do povo, abrangendo todo o sistema educacional (Baia Horta, 1982, p. 66). A Constituição de 1937, marco do Estado Novo, atribuiu à União a competência de “fixar as bases e determinar os quadros da Educação Nacional” (Baia Horta, 1994, p. 34), mas a elaboração de um plano educacional permaneceu suspensa. Mesmo a Constituição de 1946 limitou-se a conceder à União competência para legislar sobre diretrizes e bases, sem prever um plano nacional; a exigência só retornaria com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 4.024/1961.

No âmbito do planejamento estatal, o Plano de Metas (1956–1961) do governo Juscelino Kubitschek, estruturado por setores, reservou à educação a Meta 30. Azanha (1993) relata que grupos setoriais supervisionavam a execução das metas, em linha com a ênfase no protagonismo de técnicos, vistos como chave para superar o atraso industrial. Esse arranjo consolidou um planejamento educacional tecnocrático e economicista, no qual técnicos do Ministério do Planejamento alinhavam princípios educacionais às exigências do modelo econômico e à ordem política autoritária, criando uma herança que ainda molda o planejamento educacional brasileiro (Azanha, 1993).

É nesse contexto que se insere Anísio Teixeira, principal articulador do esboço do PNE de 1962. Entre as décadas de 1950 e 1960, ele ocupou cargos centrais no MEC, como diretor do Inep e reitor da UnB, e participou ativamente da formulação do plano no Conselho Federal de Educação. Amâncio e Castioni (2021) e Santos (2019) destacam que sua defesa da educação como direito, e não privilégio, orientou metas quantitativas e qualitativas do PNE: universalização da educação básica, formação de professores, valorização da escola pública e erradicação do analfabetismo infantil. Segundo Amâncio e Castioni (2021), Anísio Teixeira insistia que a ideia de “plano” não era nova no Brasil, mas enfrentava resistência devido à tradição dualista da educação, que reservava ensino de qualidade à elite. Os autores registram que ele defendia que

a educação, assim como o cultivo da terra, as técnicas industriais e o cuidado com a saúde, deveria ser tratada não como matéria de legislação, mas como campo da experiência e da ciência.

Atendendo à Constituição de 1946, que conferira à União competência para definir diretrizes e metas nacionais, e à LDB nº 4.024/1961, foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Educação, em vigor a partir de 1962. Azanha (1993) observa que o documento consistia em um conjunto de metas para um período de oito anos, que retomava, em seu desenho regimental, a lógica do Código Brasileiro de Educação de 1937, ao mesmo tempo em que reforçava a concepção de plano como instrumento de distribuição de recursos. Em comparação, o autor sintetiza: “no primeiro, o plano se traduz numa ordenação pormenorizada da educação brasileira; no segundo, apenas estimula critérios para os esforços articulados da União, dos Estados e dos Municípios na aplicação dos recursos destinados à educação” (Azanha, 1993, p. 74). Em outras palavras, o PNE de 1962 deslocou o foco de uma codificação legal abrangente para a definição de parâmetros de alocação de recursos, ancorando o planejamento educacional em metas quantitativas e financeiras articuladas à LDB.

Incorporado ao Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, coordenado por Celso Furtado, o PNE de 1962 sofreu forte descontinuidade após o golpe de 1964, quando a gestão educacional passou das mãos de educadores para tecnocratas (Alves, 2010; Amâncio; Castioni, 2021). Os autores relatam que o planejamento ficou a cargo de técnicos especializados e que o PNE foi revisto em duas frentes principais: i) inclusão do salário-educação, ampliando recursos para o ensino primário e incentivando planos estaduais; ii) criação de um Plano Complementar de Educação, que redefiniu a distribuição federal, priorizando alfabetização de crianças acima de dez anos e cursos ginasiais voltados ao trabalho. Posteriormente, a Lei nº 5.692/1971 reduziu o PNE a mero mecanismo de repartição financeira, “eliminando qualquer possibilidade de instituição de políticas e planos de educação como instrumentos efetivos de um desenvolvimento desejável da educação brasileira” (Azanha, 1993, p. 74).

Nesse contexto tecnocrático e pouco permeável ao debate público, destacaram-se iniciativas de organizações profissionais da educação (ver Quadro 3), que acompanharam a formulação de políticas, discutiram propostas para o PNE e

apresentaram contribuições à futura Constituição de 1988. O Quadro 3 sintetiza a formação dessas identidades nacionais entre 1975 e 1981.

Quadro 3. Formação de identidades da área da educação de âmbito nacional no período de 1975-1981

<b>ANO</b>	<b>Identidades</b>
1975	Integração das associações de professores de 1º e 2º graus à Confederação dos Professores do Brasil (CPB), que depois da CF/88, passou a chamar-se Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ensino (CNTE). Atualmente, denomina-se Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).
1977	Surge a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED) criada em estreita vinculação com os recém-criados programas de pós-graduação.
1979	É criada a Associação Nacional de Desenvolvimento da Educação (ANDE).
1981	Os docentes da educação superior criam a Associação Nacional de Docentes da educação superior (ANDES).

FONTE: Elaboração de Aquino (2015, p.50), a partir de Baia Horta (1997).

Segundo Aquino (2015), essas mobilizações inauguraram formas efetivas de participação social na formulação de políticas educacionais, até então praticamente restritas ao Parlamento. A abertura política e a pressão desses movimentos contribuíram para a inclusão, na Constituição de 1988 (art. 214) e na LDB nº 9.394/1996, do dispositivo que determina a aprovação de um Plano Nacional de Educação. Amâncio e Castioni (2021) ressaltam que o primeiro PNE concebia a educação como direito social e instrumento de cidadania, voltado a enfrentar desigualdades estruturais e a universalizar oportunidades. Para os autores, “a análise de Anísio Teixeira sobre a educação brasileira permanece desconcertantemente atual”, indicando que o ensino segue assentado em bases profundamente desiguais (Amâncio; Castioni, 2021, p. 741).

A recuperação do PNE de 1962 permite observar, de um lado, a primeira tentativa institucional de planejamento educacional em escala nacional, ainda fortemente condicionada por uma racionalidade tecnocrática e pela centralidade da distribuição de recursos. De outro, evidencia tensões que reaparecem no PNE 2014–2024 e na Meta 12, especialmente a disputa entre um projeto de educação como direito social, formulado por educadores e movimentos, e uma tradição de planejamento que oscila entre a codificação legal e o ajuste fiscal. Ao analisar o desmonte das universidades federais no contexto do PNE 2014–2024, esta tese toma o PNE de 1962 como antecedente que revela a longa duração dos limites políticos e institucionais dos planos nacionais de educação no Brasil.

### 3.2. A Modernização Autoritária e a Reforma de 1968

No início da década de 1960, as pressões por reforma do sistema universitário vinham de múltiplos atores. Teixeira (1989) registra que docentes e pesquisadores com formação no exterior defendiam a universidade como *locus* de produção científica e se articulavam na Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), enquanto o movimento estudantil, organizado em torno da União Nacional dos Estudantes (UNE), denunciava o elitismo, os “excedentes” e reivindicava concursos públicos para ingresso docente, o fim da cátedra vitalícia, a atualização curricular e maior participação estudantil nos colegiados (Cunha, 2007). Essas demandas se somavam a um contexto de expansão do ensino médio, de urbanização acelerada e de crescente migração rural-urbana, em que a escolarização superior passava a ser requisito para acesso aos melhores postos de trabalho (Cunha, 2007).

A pressão sobre a educação superior superava a dos demais níveis. Cunha (2007) destaca que o Brasil começava a sentir os efeitos da Segunda Revolução Industrial, que exigia novos perfis profissionais e qualificações mais altas, ao mesmo tempo em que a oferta de vagas diminuía à medida que se avançava na trajetória escolar, produzindo um gargalo no topo do sistema. Além disso, o valor simbólico da escolarização reforçava a concentração de oportunidades: desde o século XIX, o mais escolarizado era considerado “mais sábio”, mais apto a mandar e merecedor de melhor renda, o que fazia da elevação da escolarização das classes dominantes uma questão ideológica, e não apenas econômica; nesse quadro, a escolarização feminina, rara nos anos 1930 e ainda precária nos 1940, intensificou-se entre os estratos mais altos até tornar-se exigência socialmente incontestável, ampliando ainda mais a pressão sobre o sistema educacional (Cunha, 2007).

Do ponto de vista institucional, entre 1950 e 1980 houve um surto de federalização e criação de universidades, com a constituição de uma rede de instituições federais em capitais e cidades estratégicas, ao lado da expansão de universidades confessionais e laicas privadas, conforme detalhado no Apêndice A (Teixeira, 1989; Martins, 2009). Como assinalam Teixeira (1989) e Bottoni, Sardano e Costa Filho (2013), as estatísticas de instituições e matrículas indicam que o salto expressivo da expansão ocorre justamente a partir da década de 1960, quando a educação superior deixa gradualmente de ser um circuito restrito de formação de elites para se converter em mercado em expansão, especialmente pela via do setor privado.

É nesse cenário de pressões por democratização, crescimento da demanda e redefinição do papel do Estado que se inscreve a Reforma Universitária de 1968. Promulgada sob o regime militar, em contexto de repressão estudantil, resistência da academia ao governo autoritário e hegemonia de uma ideologia desenvolvimentista, a Lei nº 5.540/1968 estabeleceu a indissociabilidade entre ensino e pesquisa e institucionalizou a pós-graduação como dimensão estruturante da universidade brasileira, sendo determinante para a consolidação da arquitetura institucional que permanece em grande medida vigente (Dias Sobrinho, 2003; Figueiredo; Sobreira, 1996; Martins, 2009; Rothen, 2006).

A reforma de 1968 buscou tornar as universidades mais “racionais”, integradas e flexíveis, mas também mais reguladas, controladas e supervisionadas. Entre as mudanças estruturais que perduram, destacam-se o regime departamental, a adoção de um sistema de institutos, a articulação ensino-pesquisa, a institucionalização da pós-graduação, segmentada em mestrado e doutorado e acompanhada de políticas de fomento e avaliação, e o desenho de uma dupla estrutura organizacional (vertical: reitoria–institutos–departamentos; horizontal: colegiados), além da institucionalização da carreira do magistério superior e da dedicação exclusiva em muitas universidades (Fávero, 2006; Martins, 2009). Ao enfatizar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a Lei nº 5.540/1968 reforçou a universidade, especialmente a pública, como referência para a expansão da educação superior e como núcleo de produção científica (Dias Sobrinho, 2003; Rothen, 2006).

A reforma foi fortemente inspirada em modelos norte-americanos, apoiada em acordos, muitas vezes sigilosos, entre o Ministério da Educação e a *United States Agency for International Development* (USAID) e no relatório de Rudolph Atcon, “Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira” (1965). Estudos de Almeida (2006), Pereira (2005), Arapiraca (1979), Oliveira (1989) e Ribeiro (2006) mostram que, no contexto da Aliança para o Progresso e da cooperação interamericana, os Estados Unidos desempenharam papel central no financiamento e na orientação técnica de reformas educacionais na América Latina, canalizando recursos e expertise para o redesenho da educação superior brasileira.

Entretanto, a influência norte-americana não se explica apenas por imposição externa. Cunha (1988) argumenta que, desde o final da década de 1940, administradores educacionais, professores e estudantes, especialmente aqueles

comprometidos com o imperativo da modernização e, em certa medida, da democratização da educação superior, já buscavam modelos de organização universitária inspirados na experiência dos Estados Unidos. Como sintetiza o autor,

A concepção de universidade calcada nos modelos norte-americanos não foi imposta pela USAID, com a conivência da burocracia da ditadura, mas, antes de tudo, foi buscada, desde fins da década de 40, por administradores educacionais, professores e estudantes, principalmente aqueles com o imperativo da modernização e, até mesmo, da democratização da educação superior em nosso país. Quando os assessores norte-americanos aqui desembarcaram, encontraram um terreno arado e adubado para semear suas ideias. (Cunha, 1988, p. 22).

No plano das relações público-privadas, a reforma de 1968 se articulou a um ciclo de fortalecimento do setor privado. Durante a reforma, parte dos proprietários de instituições de ensino superior privadas apoiou o regime militar, percebendo nas medidas governamentais a oportunidade de expandir seus empreendimentos (Martins, 2009). O capital privado foi impulsionado por incentivos estatais e isenções fiscais, entre as quais se destaca a Lei nº 5.172/1966, que isentou as instituições de educação superior de tributos sobre renda, patrimônio e serviços, garantindo imunidades fiscais desde sua constituição (Martins, 2009).

Nesse contexto, a reforma consolidou uma rede privada predominantemente lucrativa, indiretamente financiada por recursos públicos e, em geral, com padrão de qualidade inferior ao das universidades públicas, em grande medida devido à ausência de exigências regulatórias robustas sob a crença de que o “mercado” – estudantes e famílias como consumidores – selecionaria as instituições mais qualificadas (Cobucci; Kubota; Meira, 2016).

Conforme o ensino privado se expandiu e se fortaleceu, o setor construiu suas próprias associações, como a Associação Brasileira das Mantenedoras de Educação Superior (ABMES), e passou a atuar com identidade institucional própria, influenciando o poder público na defesa de seus interesses e tornando-se ator relevante nas disputas do campo educacional (Martins, 2009). O autor observa que, nas décadas de 1960 e 1970, o setor privado laico expandiu-se inicialmente por meio da proliferação de instituições isoladas; a partir de 1970, esse padrão se transformou, combinando criação de novos estabelecimentos, fusões e, posteriormente, uma escalada baseada na ampliação de cursos, à medida que proprietários percebiam que

instituições maiores e mais diversificadas ofereciam vantagens competitivas no mercado de educação superior. Um efeito visível desse processo é que, em 1980, as instituições privadas já respondiam por mais de 60% das matrículas em cursos de graduação (Oliveira; Lima, 2019).

Ao mesmo tempo, a Reforma Universitária de 1968 foi implementada sob intensa repressão política, incorporando bandeiras históricas do movimento social e estudantil, como a crítica à cátedra vitalícia e a defesa da pesquisa, sem romper com o conservadorismo no plano político (Sampaio, 1991). Cunha (2000) chama atenção para efeitos danosos da reforma e do regime, tais como aposentadorias compulsórias, perseguições, ingerência política, cooptação de professores, técnicos e estudantes, a expansão desenfreada de instituições privadas em contradição com a política nacional e a alocação de incentivos segundo critérios ideológicos, e não técnicos (Cunha, 2000; Sampaio, 1991). Nesse quadro, Fávero (2006) e Martins (2009) destacam que a mesma reforma que consolidou a pós-graduação, melhorou condições físicas de trabalho, ampliou vagas e institucionalizou a carreira docente também contribuiu para um padrão de modernização autoritária, que combinou centralização decisória, controle político e abertura para a mercantilização da educação superior.

Para os propósitos desta tese, a Reforma Universitária de 1968 é lida como um marco estruturante da configuração dual que condiciona a Meta 12 do PNE 2014–2024. De um lado, ela reforça o lugar das universidades públicas, em especial das federais, como centros de pesquisa e pós-graduação, assegurando-lhes uma posição de referência em termos de qualidade acadêmica (Dias Sobrinho, 2003; Fávero, 2006; Martins, 2009). De outro, ao fortalecer o modelo empresarial privado por meio de incentivos fiscais, baixa regulação de qualidade e expansão acelerada das matrículas, cria as bases para que o setor privado se torne majoritário no atendimento da demanda, especialmente nas fases posteriores de massificação (Cobucci; Kubota; Meira, 2016; Oliveira; Lima, 2019).

É nesse arranjo herdado da modernização autoritária, universidade pública de pesquisa com capacidade limitada de absorção e mercado privado de massa em expansão, que se inscrevem as tensões contemporâneas em torno da democratização do acesso e da participação relativa do segmento público nas novas matrículas analisadas pela Meta 12 do PNE 2014–2024.

### **3.3. A Nova República e os Marcos Legais (1988 – 1996)**

Após a queda do regime militar, o governo José Sarney criou, em 1985, a Comissão Nacional para a Reforma da Educação Superior (CNRES), com o objetivo de diagnosticar a crise da educação superior e formular propostas imediatas para sua superação. O relatório “Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira” apontou problemas como a baixa remuneração docente, a precariedade de laboratórios e bibliotecas, a descontinuidade das pesquisas, a discriminação social no acesso, a gestão autoritária das instituições e a crise financeira e pedagógica do setor privado (Brasil, 1985). Nesse diagnóstico, já se evidenciava o tensionamento entre o papel das universidades públicas e a presença crescente do ensino privado, tema que permanece central para a compreensão da dualidade público-privada discutida nesta tese.

Entre as recomendações, a CNRES propôs redefinir as atribuições do Conselho Federal de Educação (CFE), transferindo para o MEC ou para as próprias universidades as funções que não estivessem ligadas ao assessoramento em qualidade e direção da educação superior, além de alterar sua composição por meio de listas tríplexes indicadas por universidades, associações científicas e demais segmentos educacionais (Brasil, 1985). O relatório sugeriu, ainda, que os critérios de financiamento deixassem de seguir padrões meramente históricos e políticos, incorporando avaliação de qualidade e condicionando o apoio público ao cumprimento de requisitos acadêmicos e de interesse social. Ao mesmo tempo, defendia benefícios fiscais às empresas que doassem a universidades credenciadas e a ampliação de bolsas em instituições particulares de reconhecida qualidade, combinando, desde a redemocratização, mecanismos de regulação e estímulos ao setor privado (Brasil, 1985).

Paralelamente a esse movimento estatal, o período foi marcado pela consolidação de identidades coletivas na área da educação. Aquino (2015), com base em Baia Horta (1997), destaca a formação de entidades nacionais como a Confederação dos Professores do Brasil (posteriormente CNTE), a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPEd), a Associação Nacional de Desenvolvimento da Educação (ANDE) e o ANDES, que articularam professores, pesquisadores e trabalhadores da educação em torno da defesa da escola pública e da democratização do sistema. Essas organizações ampliaram a

participação social na formulação das políticas educacionais, até então praticamente restrita ao Parlamento, e tiveram papel decisivo na pressão por dispositivos constitucionais que assegurassem o direito à educação e instituíssem a obrigatoriedade de um Plano Nacional de Educação (Aquino, 2015; Baia Horta, 1997).

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, resultou desse ambiente de mobilização e consagrou a educação como direito de todos e dever do Estado, dedicando os artigos 205 a 214 à definição de princípios, responsabilidades federativas e parâmetros de financiamento. O artigo 214 estabeleceu explicitamente a exigência de um Plano Nacional de Educação para articular o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, com objetivos de erradicar o analfabetismo, universalizar o acesso, melhorar a qualidade do ensino e promover o desenvolvimento humanístico, científico e tecnológico do país (Brasil, 1988; Hermida, 2006). As conquistas inscritas na Constituição de 1988 dialogam com a trajetória de lutas das entidades educacionais e retomam, em novo patamar institucional, a defesa da educação como direito social e instrumento de cidadania, apontada por Anísio Teixeira e reatualizada por Amâncio e Castioni (2021).

Em 1988, nossa atual Constituição possibilitou às IES criar e extinguir cursos na própria sede e remanejar o número de vagas dos cursos oferecidos, sem precisar se submeter ao controle burocrático do Estado. Em termos simbólicos, universidades se distinguem academicamente das faculdades isoladas e outras IES, sendo associadas a centros de saber e produção de conhecimento, o que eleva o status das IES privadas e atrai mais candidatos. Entretanto, ao contrário das IES públicas, que ao longo das décadas fortaleceram suas carreiras acadêmicas, institucionalizaram a pesquisa e tem buscado integração entre as faculdades e institutos, a IES privadas laicas, em geral, privilegiam o ensino e pouco fazem em relação às demais características universitárias (Martins, 2009).

No início da década de 1990, a promulgação da Constituição coincidiu com a inserção do Brasil em compromissos internacionais mais amplos, em especial a Conferência Mundial sobre Educação para Todos<sup>9</sup>, realizada em Jomtien, na

---

<sup>9</sup> Realizada entre 5 e 9 de março de 1990, constituiu um marco na agenda educacional internacional ao reafirmar a educação básica como direito fundamental e ao orientar os países para a ampliação do acesso, a redução das desigualdades e a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Do encontro resultaram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, documentos que influenciaram

Tailândia, que estabeleceu uma agenda global centrada na satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (Frigotto; Ciavatta, 2003). Em resposta às disposições constitucionais e aos acordos internacionais, o MEC elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos, aprovado em 1994, fruto de amplo processo de discussão com a sociedade, mas descontinuado com a mudança de governo em 1995 (Frigotto; Ciavatta, 2003). Ainda assim, esse plano serviu de referência para iniciativas posteriores, inclusive para a proposta de PNE apresentada pelo MEC em 1997, inspirada em Jomtien e alinhada às diretrizes de organismos como UNESCO, Banco Mundial e FMI, com ênfase em qualidade, produtividade e equidade (Mec, 1997; Saviani, 1997).

Em consonância com a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996 atribuiu à União a obrigação de encaminhar ao Congresso Nacional, no prazo de um ano, o Plano Nacional de Educação com diretrizes e metas para a década subsequente, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Brasil, 1996; Hermida, 2006). A LDB de 1996 tornou-se peça fundamental na reorganização da educação superior ao promover a diversificação do sistema, reafirmar a gratuidade do ensino público, a gestão democrática, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a autonomia universitária, além de enfatizar a necessidade de docentes com titulação em mestrado ou doutorado para sustentar a pesquisa e a pós-graduação (Borges, 2020). Ao consolidar esses princípios, a LDB reiterou a convivência entre instituições públicas e privadas, agora sob um marco normativo que combinava expansão, diversificação institucional e exigência de qualidade (Brasil, 1996; Borges, 2020).

Nesse período, o número de IES privadas, bem como o total e o percentual de matrículas nesse setor, apresentam crescimento contínuo desde o início do século 1900. Houve uma leve desaceleração durante o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das universidades federais (REUNI) e uma política de expansão por interiorização das IES públicas começou no país. Mas não em ritmo suficiente para acompanhar a expansão contínua do setor privado.

O setor privado ganhou espaço ano a ano desde o início do século passado, sendo responsável atualmente quase 80% das matrículas e quase 90% das IES

---

reformas educacionais em diversos países, inclusive no Brasil. Cf. UNICEF. Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990). [S. l.]: UNICEF Brasil, [s. d.].

existentes hoje no país (ver Tabela 1), das maiores porcentagens do mundo de acordo com o *Global Education Monitoring Report* (GEM, 2021), como pode ser visto na Tabela 2.

Tabela 2: Porcentual de matrículas na educação superior (educação terciária) em instituições privadas, por regiões globais, 2010 – 2017.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
África Subsaariana	18,09%	19,75%	20,60%	20,84%	21,34%	21,67%	21,84%	21,61%
Ásia Central e Ocidental	49,17%	50,56%	48,39%	46,40%	47,44%	48,72%	48,63%	48,88%
Ásia Oriental e Sudeste Asiático	30,77%	30,28%	29,87%	29,07%	27,67%	27,68%	27,60%	27,59%
América Latina e o Caribe	50,35%	51,64%	51,82%	52,32%	52,93%	52,99%	53,58%	53,57%
Europa e América do Norte	18,87%	19,22%	18,73%	18,60%	18,14%	18,07%	17,91%	17,75%
Oceania	8,42%	10,13%	11,83%	13,55%	15,43%	17,33%	17,23%	15,39%
África Setentrional e Ásia Ocidental	18,91%	18,53%	18,44%	18,63%	18,66%	18,73%	19,06%	18,74%
<b>Mundo</b>	<b>33,31%</b>	<b>33,60%</b>	<b>32,95%</b>	<b>32,23%</b>	<b>32,12%</b>	<b>32,50%</b>	<b>32,53%</b>	<b>32,51%</b>

Fonte: Adaptado de GEM (2021).

A educação superior federal também se expandiu, em direção ao interior do Brasil, em regiões economicamente não atrativas para o setor privado, em um processo significativamente mais lento que o setor privado, e antes por desfragmentação de instituições já existentes do que por criação de novas, o que poderia justificar a dificuldade no crescimento de vagas (Camargo; Araújo, 2018; Costa, 2017).

Os estudos sobre a expansão da educação superior brasileira se concentram ora na mercantilização representada pela expansão do setor privado (Chaves; Reis; Guimarães, 2018; Pereira; Brito, 2018; Borges; Ribeiro, 2019; Miranda; Azevedo, 2020), ora na interiorização das IFES (Costa, 2017; Gentil, 2017; Carvalho *et al*, 2018; Camargo; Araújo, 2018; Rosinke *et al*, 2020). Observa-se, em muitos desses estudos, uma dicotomia analítica que opõe o setor público ao privado, sendo este último geralmente associado a uma maior legitimidade educacional. Raros estudos analisam a expansão de ambos os setores integralmente, e quando o fazem, a percepção de superioridade de um sobre o outro, permanece.

Para os propósitos desta tese, a Constituição de 1988 e a LDB de 1996 constituem o núcleo normativo que viabiliza a exigência de planos decenais de educação e, ao mesmo tempo, cristaliza a coexistência entre um sistema público ainda marcado por restrições de financiamento e um setor privado em expansão, herdeiro

de incentivos acumulados desde a Reforma de 1968 (Brasil, 1988; Brasil, 1996). Ao consagrarem a educação como direito social, a autonomia universitária e a obrigatoriedade de um PNE, esses marcos legais preparam o terreno para os embates em torno dos planos pós-1988, inclusive o PNE 2014–2024, analisados nos capítulos seguintes, em um contexto em que o ensino superior permanece atravessado por desigualdades estruturais e por uma configuração dual público-privada persistente (Amâncio; Castioni, 2021; Borges; Ribeiro, 2019).

### **3.4. O Primeiro Ciclo de Planejamento (PNE 2001-2010)**

Para resgatar historicamente a materialização do PNE, em seu formato pós ditadura militar, é imprescindível examinar os marcos legais que o sustentam — notadamente a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A CF/1988, conhecida como Constituição Cidadã, resulta da pressão dos movimentos sociais e consagra um conjunto de direitos e garantias associados à redemocratização, assegurando a gratuidade, a laicidade e a qualidade do ensino em todas as etapas, níveis e modalidades. A CF/1988 dedica os artigos 205 a 214 à educação.

Em consonância com a CF/1988, a LDB atribuiu à União a obrigação de encaminhar ao Congresso Nacional, no prazo de um ano, o Plano Nacional de Educação com diretrizes e metas para a década subsequente, em alinhamento à Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Brasil, 1996). Nessa direção, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), sanciona a atual LDB em 1996.

As transformações do ensino em nível superior tiveram na LDB de 1996 sua peça fundamental e a partir dela promoveu-se a diversificação do sistema. Dentre as contribuições da Lei, destacam-se a gratuidade do ensino público em todos os níveis, a gestão democrática da escola pública, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a autonomia universitária, além de contribuir por meio da proposta de contratação de docentes de educação superior com qualificação em nível de mestrado ou doutorado como forma de atender à necessidade de formação de pesquisadores e da garantia da oferta de educação gratuita de qualidade (Borges, 2020, p. 26-27).

O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 foi aprovado no contexto das reformas neoliberais<sup>10</sup> do governo Fernando Henrique Cardoso, voltadas para a modernização da sociedade e adequação às novas tecnologias com o objetivo era integrar a educação às exigências do novo modelo econômico capitalista (Dourado, 2002; Freitas; Figueira, 2020; Hermida, 2006; Medeiros, 2002). Um importante marco para a construção do PNE 2001 foi a criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), em 1986, a partir do qual se intensificaram as tensões em torno da formulação da Constituição Federal de 1988, sobretudo no que diz respeito à superação da lógica tecnocrática que até então predominava na administração educacional.

Nas três últimas décadas do século XX e no início do século XXI, diversas iniciativas e espaços de debate ampliaram a discussão sobre os rumos das políticas públicas de educação. O FNDEP, lançado em meio à mobilização das conferências educacionais realizadas nos anos 1980, mesmo sob o contexto de repressão do regime militar, teve como objetivo central influenciar diretamente os princípios constitucionais que norteariam a educação brasileira a partir da redemocratização.

[...] tiveram a capacidade de aglutinar educadores de todo o país, catalisando a organização política em torno da democratização da educação. A IV CBE, realizada em 1986, em Goiânia, foi uma das que produziu o maior efeito sócio-político, com a aprovação de uma Carta pela sua plenária final que incluía, dentre outros, alguns pontos identificados com a democratização da gestão da educação; o funcionamento autônomo e democrático das universidades; a garantia de controle da política educacional em todos os níveis pela sociedade civil, por meio de organismos colegiados democraticamente constituídos; formas democráticas de participação garantidas pelo Estado para controle social efetivo das obrigações referentes à educação política, gratuita e de boa qualidade (Mendonça, 2000, p.85).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a integrar compromissos internacionais mais amplos, como a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em Jomtien, na Tailândia, entre 5 e 9 de março de 1990. Organizado por agências como UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, o

---

<sup>10</sup> O neoliberalismo é uma concepção política e econômica que defende a redução da intervenção estatal, a ampliação das privatizações, a desregulamentação dos mercados e a responsabilização individual pelo sucesso social (Harvey, 2005; Dardot e Laval, 2016). Aplicado à educação, promove a lógica da eficiência, da competitividade e da aproximação da educação às demandas do mercado de trabalho (Gentili, 1995; Ibarra, 2011).

evento estabeleceu uma agenda global com foco na satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para a década de 1990. Como signatário, o Brasil, que enfrentava elevados índices de analfabetismo, assumiu o compromisso de implementar políticas públicas para enfrentar esse desafio. No mesmo período, teve início o governo de Fernando Collor de Mello, cuja breve gestão foi interrompida por um processo de *impeachment* (Frigotto; Ciavatta, 2003).

Em resposta aos compromissos firmados em Jomtien e às disposições constitucionais, o Ministério da Educação elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos, aprovado em agosto de 1994, ano em que FHC foi eleito presidente. Ainda que fruto de ampla discussão com a sociedade, o plano acabou sendo descontinuado com a mudança de governo em 1995, ficando sem implementação prática.

O artigo 214 da atual Constituição (Brasil, 1988) define que o PNE deve articular o desenvolvimento do ensino "em seus diversos níveis" e visa, entre outros objetivos, à promoção humanística, científica e tecnológica do País, enquanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), promulgada em 1996, e a Lei 9.131, promulgada em 1995, reforçaram o papel da União na elaboração do plano, com colaboração dos estados e municípios, além de instituir a Década da Educação a partir de 1996

É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei. § 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Hermida, 2006, Art. 87).

Em 1997, o MEC lançou o documento "Plano Nacional de Educação – proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos", destacando que a elaboração se basearia em consultas e debates (MEC, 1997). Esse PNE, de acordo com Saviani (1997), foi inspirado no Plano Decenal de Educação Para Todos, alinhado a diretrizes internacionais da UNESCO, Banco Mundial e FMI, com ênfase em qualidade, produtividade e equidade. A proposta inicial do MEC incluiu metas específicas para a educação superior, embora de forma subordinada a uma lógica de racionalização de recursos e priorização do ensino fundamental.

Simultaneamente, sindicatos, universidades e movimentos sociais, organizados no I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), elaboraram um plano alternativo, propondo um projeto de educação democrático, socialmente incluyente e pautado na participação popular (Hermida, 2006; Souza, 2014). Nessa proposta era defendida a a garantia de autonomia universitária e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e o fortalecimento da educação superior pública, com ampliação do acesso, financiamento adequado e regulação efetiva do setor privado.

Com apontam Hermida (2006) e Souza (2014), ao final da década de 1990, dois projetos distintos passaram a tramitar no Congresso Nacional: o PL nº 4.155, de 10 de fevereiro de 1998, resultado da mobilização da sociedade civil, e o PL nº 4.173, de 11 de fevereiro de 1998, de autoria do Poder Executivo. Segundo Cury (1988, p. 162), tratava-se de “duas formulações opostas quanto às concepções, diretrizes e metas que as norteiam”. Para Aguiar (2010) a formulação e aprovação desse PNE foram marcadas por intensos embates políticos e sociais em torno do projeto de nação e do papel da educação como direito de cidadania.

Ao final do processo legislativo, prevaleceram as propostas do Executivo<sup>11</sup>, resultando em um plano com limitações estruturais. Conforme visto anteriormente sobre as recomendações de organismos internacionais para a educação na América Latina na década de 1990, a proposta do Executivo priorizava o ensino fundamental em detrimento da educação superior, que deveria ser expandida com baixo investimento público. Entre os entraves iniciais, destaca-se o veto presidencial a diversas metas fundamentais, especialmente aquelas relacionadas ao financiamento (Souza, 2016). Além disso, a mudança de governo em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, trouxe novas diretrizes para a política educacional, o que comprometeu ainda mais a execução do plano aprovado.

O resultado desse processo foi a aprovação da Lei nº 10.172, em 9 de janeiro de 2001, instituindo o PNE 2001-2010. Embora representasse um marco legal importante, o plano foi aprovado com um texto considerado polêmico e teve baixa efetividade em sua implementação (Aguiar, 2010; Dourado, 2010). Com vigência prevista de dez anos, a legislação determinava que estados, o Distrito Federal e

---

<sup>11</sup> Para aprofundar discussões, ver estudo sobre o PNE 2001-2010 em Souza (2014).

municípios também elaborassem seus respectivos planos decenais. Gil (2011) destaca que essa foi a terceira tentativa de se estabelecer um plano nacional de educação no Brasil, resgatando o artigo 212, §3º da Constituição de 1988, que condicionava a distribuição de recursos públicos ao cumprimento do Plano Nacional de Educação, dispositivo posteriormente alterado por duas emendas constitucionais.

O diagnóstico do PNE reconhecia problemas estruturais da educação superior, como o baixo percentual de atendimento (apenas 12% da população de 18 a 24 anos frequentava a educação superior à época), a expansão concentrada no setor privado e a necessidade de fortalecer o setor público como referência de qualidade em ensino, pesquisa e extensão (Catani; Oliveira, 2016). A estrutura do PNE 2001-2010 contemplava elementos fundamentais de um planejamento educacional: um resgate histórico, a definição de objetivos e prioridades gerais, além de um diagnóstico do sistema educacional. A partir dessa base, foram traçados diretrizes, objetivos e metas para os diferentes componentes temáticos, organizados por níveis, etapas e modalidades de ensino. O documento também abordava aspectos relacionados ao financiamento, à gestão do ensino, bem como formas de acompanhamento e avaliação do plano.

Apesar dessa composição formal, o processo de elaboração do PNE revelou-se fragmentado, refletindo a fragilidade do contexto político e institucional da época. Isso se evidencia no fato de que, paralelamente ao documento oficial elaborado pelo Governo Federal, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, a partir das discussões ocorridas no I e II CONED<sup>12</sup>, produziu um projeto alternativo denominado "Plano Nacional de Educação – A proposta da Sociedade Brasileira".

Embora a aprovação da Lei nº 10.172/2001 tenha representado um avanço ao consolidar um plano de caráter decenal, sua implementação foi limitada por fatores estruturais, como a falta de regulamentação do regime de colaboração entre entes federados e a fragilidade na articulação entre União, estados e municípios (Aguilar, 2010). Embora o PNE determinasse que estados e municípios elaborassem seus próprios planos decenais em regime de colaboração, a ausência de um marco legal que regulamentasse tal articulação dificultou sua efetiva implementação, resultando

---

<sup>12</sup> I Coned, 1996 – Belo Horizonte; II Coned, 1997 – Belo Horizonte.

em desdobramentos regionais e locais bastante limitados. A indefinição das responsabilidades de cada ente federativo contribuiu para o enfraquecimento da execução do plano e para a desresponsabilização das esferas subnacionais. Com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o MEC passou a adotar uma nova estratégia de ação, relegando o PNE 2001-2010 a segundo plano e priorizando a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O PDE foi apresentado oficialmente pelo MEC por meio da publicação intitulada “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, divulgada em 2008 pelo INEP. O documento está estruturado em três partes: (1) Razões e princípios do PDE; (2) O PDE como programa de ação; e (3) O PDE como horizonte do debate sobre o Sistema Nacional de Educação. Essa mudança evidenciou uma inflexão na condução das políticas públicas educacionais, marcada por novos princípios e formas de gestão, mas também pelo distanciamento do plano decenal anteriormente aprovado.

Vários autores já têm analisado esta política: para uma visão do conteúdo inicial ver SAVIANI (2007); para uma ampla abordagem ácida e esperançosa ver GADOTI (2008); para uma visão positiva, incluindo resultados, ver ABREU (2010); para uma visão mais crítica ver KRAWCZYK (2008); sobre as relações federativas envolvidas ver LUCE e FARENZENA (2007) e CAMINI (2009 e 2010); para detalhes instigantes sobre o financiamento e propostas ver CAMARGO, PINTO & GUIMARAES (2008); para compreender a lógica do outro plano embutido no PDE, o de Ações Articuladas (PAR) ver ADRIÃO e GARCIA (2008); e para abordar a avaliação educacional e o desempenho docente ver SILVA (2010).

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) gerou diversas manifestações críticas entre pesquisadores da área da educação, tanto em relação aos seus propósitos quanto à forma como foi planejado. Apesar das limitações apontadas, reconhece-se que o PDE trouxe contribuições importantes, sobretudo por tentar organizar de maneira mais clara as ações dos sistemas e redes de educação pública no país. No entanto, diversos autores destacam que o PDE não se caracteriza como um plano propriamente dito, conforme declarado pelo então Ministro da Educação Fernando Haddad, mas sim como um conjunto de metas ou objetivos (Cara, 2007; Gracindo, 2007; Saviani, 2007; Ruiz, 2007). Para Ruiz (2007), seria mais apropriado denominá-lo de “Ações de Desenvolvimento da Educação”, já que a maior parte do documento se concentra na apresentação de ações, sem articular um planejamento

de longo prazo (Saviani, 2007). Assim, compreende-se que, embora tenha sido uma estratégia adotada pelo governo para prever e implementar medidas emergenciais e estratégicas, o PDE acabou perdendo de vista o horizonte maior de metas representado pelo PNE 2001-2010.

O PDE não é um plano porque não parte de um diagnóstico, não define prioridades, não especifica os modos de avaliação e acompanhamento públicos, não possui organicidade, entendida como coerência interna, não possui um projeto claramente identificado, sendo volúvel e disforme, moldando-se aos gostos e as vontades de poucos, trancados sem seus gabinetes (GIL, 2011, p. 10).

Saviani (2007) reconhece que o PDE expressou uma preocupação legítima com os desafios qualitativos da Educação Básica brasileira, estruturando-se sobre dois pilares principais: (a) o pilar técnico, que se baseava em dados estatísticos sobre o funcionamento das redes escolares e nos instrumentos de avaliação que permitiram a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); e (b) o pilar financeiro, sustentado pelos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Gracindo (2007) também destaca avanços nas ações voltadas ao financiamento, especialmente aquelas voltadas à erradicação do analfabetismo.

Ainda assim, permanece a necessidade de estudos mais aprofundados que analisem criticamente a elaboração e a sistematização das ações do Ministério da Educação, bem como seus desdobramentos efetivos, uma vez que a proposta carecia de coesão e articulação com o planejamento de longo prazo representado pelo PNE. Embora o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) contenha contribuições relevantes, não é possível considerá-lo, de forma precisa, um plano no sentido técnico e político da palavra. Conforme aponta Gil (2011), os dados que o compõem são insuficientes e apresentam limitações quanto à confiabilidade, tornando-se inadequados como referência para avaliação. É fundamental compreender o plano como um instrumento capaz de oferecer respostas concretas aos problemas educacionais do país, assumindo, assim, seu papel político e transformador. Nesse contexto, o plano deve ser analisado sob uma perspectiva crítica e dialética, considerando as contradições inerentes ao processo de sua formulação e implementação.

Gil (2011) observa que a realidade brasileira é marcada por desigualdades históricas, com características regionais específicas, o que exige atenção ao contexto e às particularidades locais. Quando os planos educacionais assumem uma perspectiva meramente técnica, sem conexão com essa diversidade, correm o risco de se tornarem instrumentos de despolitização, desconsiderando as trajetórias, culturas e histórias locais. Por outro lado, ao adotar uma abordagem comprometida com a superação das desigualdades e com o enfrentamento dos reais problemas educacionais, o plano pode tornar-se um mecanismo eficaz de fortalecimento dos sistemas educacionais mais vulneráveis, aproximando-se dos objetivos que originalmente se propôs a atingir.

Dourado (2010) ao analisar o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 entende a educação como campo de conflitos entre projetos societários contraditórios, situando as políticas educacionais na tensão entre Estado, sociedade civil e as condições da sociabilidade capitalista. A aprovação do PNE resultou da hegemonia governamental no Congresso Nacional, prevalecendo a proposta do Executivo federal, alinhada às reformas de cunho neoliberal do governo FHC. O plano foi marcado por limites estruturais, como a ausência de mecanismos concretos de financiamento, a não regulamentação do regime de colaboração federativa e a falta de integração entre as políticas de planejamento e gestão.

No tocante à educação superior, Aguiar (2010), Catani e Oliveira (2016), Chaves e Amaral (2014), Dourado (2010) e Lima (2020) destacam que o PNE contribuiu para a intensificação da privatização educacional e não assegurou um marco robusto de financiamento para as instituições públicas. O PNE previa a criação de um fundo de manutenção para as universidades federais, a ampliação da oferta para pelo menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos, com o compromisso de garantir que no mínimo 40% das vagas fossem públicas. No entanto, essas diretrizes foram vetadas pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, evidenciando a prioridade conferida à expansão do setor privado (Aguiar, 2010; Lima, 2020; Souza, 2014). Para os autores, a política educacional consolidou a lógica de contenção de gastos e diversificação do sistema, resultando no predomínio das instituições privadas, que em 2008 concentravam 74,9% das matrículas na educação superior.

Apesar dos vetos e das limitações iniciais, Aguiar (2010) e Dourado (2010) ressaltam que, durante o governo Lula, houve esforços para reverter parte desse

quadro, com a criação de novas universidades federais, a interiorização das instituições de educação superior e o incentivo a políticas afirmativas. A expansão da educação superior público, a formação de docentes e o investimento em pesquisa foram prioridades reorientadas, ainda que sem romper totalmente com o modelo anterior.

Ao avaliar o PNE 2001-2010, Aguiar (2010) conclui que, embora avanços tenham ocorrido em várias frentes, persistiram desafios como a desigualdade socioeconômica, o déficit de qualidade educacional e a dificuldade de consolidação de políticas de Estado duradouras. Dourado (2010) conclui que o PNE, embora concebido como política de Estado, foi secundarizado na prática e não se consolidou como eixo estruturador da educação nacional. Embora alguns estudos ressaltem que o PNE 2001-2010 não tenha sido um completo fracasso, destacando avanços parciais e o fortalecimento da participação da sociedade civil no debate educacional (Aguiar, 2010; Lima, 2020; Martins, 2012), prevalece o entendimento de que o plano funcionou mais como um instrumento de luta e referência simbólica do que como uma base efetiva para a formulação e implementação de políticas públicas educacionais (Dourado, 2010).

Aguiar (2010) e Dourado (2010) defenderam que um novo PNE deveria garantir a democratização do acesso, a ampliação do financiamento público, a autonomia universitária e o fortalecimento de políticas afirmativas e de interiorização da educação superior pública, articulando as metas educacionais a um projeto de sociedade mais igualitário. Nesse sentido, o primeiro ciclo de planejamento consolida a forma “PNE” e explicita suas tensões estruturais, que serão reatualizadas na CONAE de 2010 e no processo de definição da Meta 12 do PNE 2014–2024, eixo central de análise desta tese.

### **3.5. O Plano Nacional de Educação de 2014-2024**

A análise histórica do planejamento educacional permite compreender a dinâmica institucional, sua função social e estrutural, bem como identificar os conflitos envolvidos na definição de diretrizes para a gestão da educação. Conforme destaca Ferreira (2007), o ato de planejar envolve uma decisão política, pois, ao elaborar planos, são definidos valores, objetivos e a forma de alocação de recursos, refletindo escolhas estratégicas no âmbito da política pública.

Nesse sentido, o processo de construção do Plano Nacional de Educação 2014–2024 representou um avanço significativo em relação às experiências anteriores, ao promover uma ampla mobilização social. A convocação pública para discutir o novo plano resultou em um processo participativo inédito, diferenciado por envolver diversos segmentos da sociedade na definição de metas e estratégias. A proposta desta tese parte da análise do PNE 2014–2024, mas reconhece que os desafios educacionais enfrentados atualmente têm raízes históricas que precisam ser consideradas para uma compreensão crítica e contextualizada do planejamento educacional brasileiro.

A recente aprovação do novo PNE, para o decênio 2014-2024, é resultado de um processo amplo e participação da sociedade brasileira, o que garante uma potencialidade de efetividade razoável do documento. A construção deste plano contou com apoios técnicos importantes, mas o debate democrático sobre concepções de Estado, educação e sociedade e os consequentes desdobramentos destas concepções no porvir da educação brasileira foram os elementos centrais da sua elaboração. Há, aqui, ao que parece, uma ruptura com a noção de planejamento construída até este momento e, quiçá, com a herança tecnocrática do planejamento e da gestão da educação no Brasil legada pela ditadura militar, que pode estar se esvaindo. Contudo, ainda resta saber se este plano alcançará suas metas e objetivos e não frustrará, uma vez mais, o povo brasileiro. (Souza; Tavares, 2014, p. 279).

Segundo Azanha (1993), os planos são concebidos como instrumentos de resposta a problemas estruturais da educação. A partir de 2009, iniciou-se uma ampla mobilização nacional para debater a elaboração do novo PNE. Esse movimento culminou na realização de encontros municipais, regionais, estaduais e na Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), cujo tema central foi “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação”. Esse processo permitiu captar as demandas da sociedade e consolidar um marco participativo para o planejamento educacional.

Souza (2016) observa que a organização da CONAE buscou garantir representatividade e capilaridade ao processo, ao exigir que os participantes da etapa nacional fossem indicados pelas etapas regionais e locais. Tal exigência visava evitar o esvaziamento dos debates e assegurar que as pautas discutidas em instâncias anteriores fossem efetivamente levadas à etapa final.

Após a conclusão das etapas preparatórias, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em dezembro de 2010, o Projeto de Lei 8035/2010 para o PNE para o período de 2011 a 2020. No entanto, surgiram críticas quanto ao conteúdo do projeto, considerado por muitos como excessivamente sintético e dissociado das principais reivindicações dos movimentos sociais. Gil (2011) ressalta que, sob a justificativa da simplicidade e da facilidade de execução, avaliação e fiscalização, o projeto ocultava generalidades que, na prática, abriam espaço para múltiplas interpretações e ações desvinculadas do escopo original do plano.

É importante destacar que os posicionamentos da sociedade diante dos resultados da CONAE foram marcadamente incisivos, refletindo o amplo processo de mobilização e participação social promovido durante a construção do plano. A amplitude das discussões e o chamamento à participação levaram os envolvidos a adotarem uma postura de vigilância crítica em relação às etapas finais de elaboração do documento. Esse engajamento social pode ter contribuído para a inserção, no texto final do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024, de mecanismos específicos para o monitoramento e a avaliação de sua implementação.

Após três anos e seis meses de tramitação, o Projeto de Lei nº 8035/2010 foi aprovado em 3 de junho de 2014 e seguiu para sanção presidencial. Sancionado sem vetos pela presidente Dilma Rousseff, o texto foi publicado no Diário Oficial da União em edição extra, no dia 26 de junho de 2014, transformando-se na Lei nº 13.005/2014, que institui o PNE para o decênio 2014–2024. O plano aprovado incorporou diversas proposições debatidas na CONAE de 2010, evidenciando o impacto da participação social no conteúdo final do documento.

Em carta à sociedade, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação lamentou retrocessos presentes em dispositivos considerados equivocados, como a contabilização das parcerias público-privadas como investimento público em educação (parágrafo 4º do Art. 5º) e o estímulo à remuneração docente por desempenho (Estratégia 7.36). Ainda assim, a entidade reconheceu avanços relevantes em relação à versão original do projeto enviada ao Congresso em 2010, graças à atuação da sociedade civil, que garantiu conquistas como a inclusão do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o aumento da participação financeira da

União. A carta também ressaltou a necessidade de o PNE tornar-se o eixo central do debate público nacional sobre educação.

A formulação do PNE 2014–2024 ocorreu em um ambiente político distinto daquele que marcou o PNE 2001–2010. Enquanto o plano anterior foi concebido durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o primeiro mandato de Lula, com forte debate sobre financiamento e papel do Estado, o novo PNE foi aprovado em um contexto em que os governos petistas buscavam consolidar políticas de expansão e interiorização e em meio a avanços importantes como o REUNI e políticas afirmativas de acesso que expressavam um projeto de democratização (Costa; Gentil, 2018; Felinto *et al.*, 2022).

Nesse ambiente, a Meta 12, de expandir a taxa de matrícula na educação superior, foi elaborada com forte expectativa de continuidade dos investimentos públicos, entendidos como condição para expansão sustentável, interiorização e combate às desigualdades regionais. A própria Meta 20, que previa ampliar o investimento em educação pública para o mínimo de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano da lei que instituiu o PNE e para 10% no final do decênio, revelava essa ambição de reforçar a capacidade estatal na área.

Contudo, a implementação efetiva do plano coincidiu com a escalada das tensões políticas que desembocariam no *impeachment* de Dilma Rousseff. Esse processo, interpretado por parte expressiva da literatura como um golpe parlamentar (Jinkings *et al.*, 2016; Almeida; Lima, 2016), alterou profundamente as condições institucionais e orçamentárias nas quais as metas do PNE deveriam avançar.

A crise que culminou no *impeachment* também desarticulou o pacto social lulista que sustentava a coalizão de governo desde 2003, segundo Goldstein (2016), produzindo rearranjos abruptos na correlação de forças entre Executivo, Legislativo e elites econômicas. Ao mesmo tempo, a mídia empresarial desempenhou papel significativo na construção de consensos *pró-impeachment*, normalizando o processo e enquadrando-o como resposta necessária à crise econômica e moral do país (Prudencio; Rizzotto; Sampaio, 2018; Van Dijk, 2017). Essa combinação de ruptura política, crise econômica e realinhamento institucional reconfigurou diretamente o

ambiente de gestão do PNE, especialmente nas metas associadas à expansão de vagas públicas, financiamento estudantil, regulação e condições de oferta.

Além disso a trajetória do PNE 2014-2024 sofre uma inflexão decisiva após a aprovação da EC nº 95/2016, que instituiu o chamado “teto de gastos”. A emenda impõe um limite rígido ao crescimento das despesas primárias da União por vinte anos, inviabilizando aumentos reais de investimento e colidindo diretamente com a viabilidade financeira das metas mais ambiciosas do plano. Como apontam Nunes e Abílio (2019), ao atrelar saúde e educação à variação do IPCA, frequentemente abaixo da inflação real dos serviços públicos, a EC 95 produz uma defasagem estrutural, reduzindo progressivamente a capacidade de financiamento das políticas educacionais.

No caso da educação superior, Felinto *et al.* (2022) demonstram que o teto de gastos desencadeou um processo de deterioração contínua do orçamento das universidades federais, comprometendo despesas discricionárias essenciais como manutenção, assistência estudantil e investimentos. Em perspectiva mais ampla, Costa e Gentil (2018) argumentam que o novo regime fiscal, alinhado a uma agenda internacional pró-privatização, tensiona diretamente o direito à educação ao deslocar responsabilidades do Estado para o mercado. Assim, a implementação do PNE 2014–2024, especialmente suas metas de expansão e democratização da educação superior, como a Meta 12 e a própria Meta 20, passa a ocorrer em um ambiente fiscal restritivo que limita a capacidade estatal de induzir políticas estruturantes.

O atual PNE apresenta 20 Metas e 256 estratégias a serem desenvolvidas, considerando as diferentes etapas e modalidades de Educação/ensino. Essas Metas podem ser observadas em grupos (MEC, 2014; Echalar; Lima; Oliveira, 2020; Sarmiento; Ferreira; Arossi, 2024; Silva *et al.*, 2020):

- i. **Grupo I - Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11:** são metas que versam sobre o direito à educação básica com qualidade, ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais.
- ii. **Grupo II - Metas 4 e 8:** tratam especificamente da redução de desigualdades e valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade.

- iii. **Grupo III - Metas 15, 16, 17 e 18:** esse conjunto de metas trata da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas.
- iv. **Grupo IV - Meta 19:** trata da gestão escolar democrática.
- v. **Grupo V - Meta 20:** relativo a investimento em educação.
- vi. **Grupo VI- Metas 12, 13, e 14:** refere-se à educação superior, que, em geral, é de responsabilidade dos governos federal e estaduais:

**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.” **Meta 13:** “elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício ...” **Meta 14:** “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* ...”

A importância em cumprir essas metas reflete não apenas a intenção de ampliar quantitativamente o acesso, mas também de promover equidade, qualidade e inclusão social, reduzindo as desigualdades históricas que marcam o sistema educacional brasileiro. Em se tratando de leis, o PNE está bem amparado, porém o alcance das metas encontra grandes desafios, especialmente em relação a questões de financiamento. Mesmo havendo previsão na CF 88 do repasse de percentual dos recursos do Produto Interno Bruto (PIB) para a execução dos planos de educação, persiste o desafio de associar esses recursos a um padrão nacional de qualidade (MEC, 2014). A implementação do Sistema Nacional de Educação (SNE) exige financiamento adequado, normas de cooperação, padrões nacionais de qualidade e descentralização com condições para sua execução, ampliando o acesso educacional (MEC, 2014).

Assis *et al.*, 2023 destaca que o PNE é altamente afetado pelo processo político-econômico desde seu início. Considerando que uma característica marcante do PNE seja o fato de perdurar por mais de um governo, já que tem duração decenal, conforme destaca os autores, está sujeito ao desafio de lidar com governos que optem

por políticas fiscais conservadoras em contraste com governos que priorizam políticas sociais, essa instabilidade causa retrocessos na educação, especialmente na educação superior, dificultando a implementação do PNE devido a fatores ideológicos e econômicos.

Chaves e Amaral (2014) ao analisar a política de financiamento da educação superior no Brasil à luz dos Planos Nacionais de Educação (PNE) pós-Constituição de 1988, destacam a continuidade da lógica de mercado na educação superior brasileira desde a década de 1960, intensificada pelas orientações do Banco Mundial. Os autores observam que, após a promulgação da LDB (Lei nº 9.394/1996), as políticas públicas passaram a adotar estratégias como a expansão do setor privado, a redução dos recursos para instituições públicas, a ampliação do financiamento estudantil (FIES) e o estímulo à busca de recursos privados pelas universidades federais.

Em relação ao financiamento das Instituições Federais de Educação superior (IFES), os dados apresentados revelam que, entre 1989 e 2012, enquanto a arrecadação de impostos cresceu 193%, as despesas liquidadas das IFES aumentaram apenas 104%, evidenciando a contenção de investimentos no setor (Chaves; Amaral, 2014). Apesar de um incremento nos recursos durante o segundo mandato de Lula, associado à implementação do REUNI, não houve continuidade desse aumento no governo Dilma Rousseff, nem impacto significativo na ampliação do acesso ou na reversão do processo de privatização da educação superior.

Os autores destacam que o primeiro PNE pós-Constituição (2001-2010) não estabeleceu uma meta vinculativa de recursos em relação ao PIB, o que comprometeu sua efetividade. Embora o texto original prevísse 10% do PIB para a educação, o Congresso aprovou apenas 7%, posteriormente vetados por FHC, sem revisão no governo Lula (Chaves; Amaral, 2014). Em contraste, o Projeto de Lei nº 8.035/2010, que deu origem ao PNE 2014-2024, estabelece a meta de atingir 10% do PIB, com a vinculação de recursos consolidada pela EC nº 59/2009.

Quanto à educação superior especificamente, o PNE 2014-2024 propôs metas ambiciosas: aumentar a taxa bruta de matrícula para 50% e a líquida para 33% da população de 18 a 24 anos (Meta 12); elevar a proporção de mestres e doutores no

corpo docente (Meta 13); e expandir o número de titulados na pós-graduação stricto sensu (Meta 14). Contudo, os autores apontam que as estratégias de financiamento previstas, centradas no fortalecimento do FIES e das agências de fomento, não demonstram claramente a suficiência de recursos para cumprir essas metas (Chaves e Amaral, 2014).

Além disso, estimativas feitas pelos autores indicam que, para atingir padrões médios da OCDE em termos de investimento por estudante em 2024, o Brasil precisaria alocar 1,54% do PIB apenas para a educação superior pública, o que representaria um crescimento significativo frente ao percentual de 0,8% registrado em 2010 (Chaves e Amaral, 2014). Ainda assim, mesmo com esse esforço, o valor aplicado por aluno no Brasil permaneceria muito inferior ao de países como França, Alemanha e Estados Unidos.

É importante mencionarmos a meta 20 que prevê ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto do país ao final do decênio. Entretanto, não podemos esquecer dos reais riscos da não implementação do PNE em vista da promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que, ao congelar por vinte anos os investimentos do governo federal, inviabiliza a meta 20 que é indispensável para a superação das metas e estratégias propostas no plano (Borges; Borges, 2021, p. 34349)

Considerando Assis, *et al.*, 2023 (Assis; Amaral; Rolindo, 2023), os autores trazem um apanhado de outros autores que discutem o tema, destaca conflitos ideológicos, políticos e econômicos no processo de formulação e execução de políticas públicas educacionais. Além disso, também destaca que o PNE enfrentou dificuldades estruturais, especialmente após sua aprovação tardia, em um cenário de crise econômica e instabilidade política. A crise intensificada após 2014, resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff, que acarretou interrupção de programas e ações destinadas às metas do PNE.

O governo do seu sucessor, Michel Temer, foi marcado por retrocessos em áreas como participação, diversidade e valorização docente, agravados pela aprovação da EC n° 95/2016, que congelou despesas primárias do governo federal por 20 anos, comprometendo não apenas o PNE atual, mas também a viabilidade dos próximos planos nacionais de educação, devido à limitação de recursos financeiros (Assis; Amaral; Rolindo, 2023). Saviani (2020) chama atenção para o fato de que essa PEC,

chamada PEC do fim do mundo, inviabiliza o cumprimento das metas desse e dos próximos PNEs até, pelo menos 2037 (Saviani, 2020), o que faz que um novo PNE já nasça tendo que superar um grande entrave e necessitando de adaptar metas aos recursos disponíveis. Evidenciando que o governo federal tem grande influência nos resultados obtidos no tocante a expansão e qualidade da educação superior e as Metas do PNE de modo geral.

Outros desafios podem ser elencados, e estão relacionados a questões como formas de estimular o crescimento no número de matrículas e mitigar desigualdades regionais, sendo necessário o constante acompanhamento do comportamento dos números relacionados durante o período de vigência do PNE. Carvalho e Oliveira (2022) após analisar a evolução das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que tratam da expansão e da qualidade da educação superior no Brasil, com foco na graduação e na pós-graduação, relatam que apesar de o PNE 2014-2024 ter sido elaborado com ampla participação social e conter diretrizes importantes para a educação superior, a sua implementação sofreu limitações severas, acentuadas pela EC nº 95/2016, que congelou os gastos públicos.

### **Contexto do Monitoramento do PNE**

De modo geral, os dados do Painel de Monitoramento do PNE<sup>13</sup> (INEP, 2025) indicam que poucos indicadores foram plenamente alcançados.

No que tange ao Grupo I, as metas apresentaram índices próximos aos desejados, com destaque para a ampliação das taxas de atendimento e conclusão. Contudo, a universalização prevista ainda não foi atingida. Exemplo notável é o atendimento em creches: ainda que a meta de 50% fosse alcançada, ela seria insuficiente para cobrir a demanda das populações mais vulneráveis; mesmo assim, o percentual efetivo permaneceu abaixo do estipulado.

O Grupo II, que abrange a inclusão e a escolaridade de populações específicas, evidencia lacunas preocupantes. O atendimento educacional especializado cobre apenas 47% das crianças com deficiência, e a escolaridade média estagnou em 11,8 anos, aquém da meta de 12 anos. Já no Grupo III, voltado à formação e valorização

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>

docente, observam-se avanços pontuais, como o fato de 48,1% dos professores possuírem pós-graduação. Entretanto, persistem déficits graves na formação continuada (41,7%) e na equiparação salarial.

O Grupo IV, focado na gestão democrática, apresenta resultados críticos: apenas 10,5% das escolas públicas selecionam diretores por processos participativos e qualificados, evidenciando uma desconexão entre a escola e a comunidade. Um gargalo central reside no Grupo V, referente ao financiamento. O investimento público em educação corresponde a apenas 5,1% do PIB, patamar muito distante dos 10% previstos em lei, o que impacta negativamente a viabilidade de todas as demais metas.

## 4. MÉTODO

Considerando os objetivos da pesquisa e a complexidade do fenômeno em análise, um processo contemporâneo, situado em seu contexto e que articula dinâmicas do passado e do presente, optou-se pela estratégia de estudo de caso único, de caráter longitudinal e abordagem mista, com predominância qualitativa (Creswell, 2010; Yin, 2015). O caso é constituído pela rede de universidades federais brasileiras e na execução da Meta 12 do PNE 2014–2024, permitindo observar, ao longo do tempo, como decisões normativas, orçamentárias e regulatórias afetaram a capacidade de expansão das matrículas na graduação.

A opção por um caso único justifica-se porque as universidades federais ocupam posição estratégica no cumprimento da Meta 12, sobretudo na exigência de expansão no segmento público, além de compartilharem vinculação federativa, marcos normativos comuns e forte comparabilidade temporal entre mandatos presidenciais. À luz da literatura de desenho de pesquisa, trata-se de um caso analiticamente relevante para examinar, em profundidade, mecanismos institucionais de mudança e constrangimento da capacidade estatal em um período delimitado (Yin, 2015).

No desenho adotado, a análise documental é responsável por identificar mudanças normativas e institucionais e por classificar mecanismos de desmonte; as estatísticas descritivas permitem reconstruir a evolução dos indicadores associados à Meta 12; os dados orçamentários informam a variação da capacidade material de funcionamento e expansão das universidades federais; as séries temporais e os mapas cumprem função descritiva e comparativa; e o *codebook* organiza, de forma padronizada, as regras de codificação aplicadas ao corpus documental. Em conjunto, esses componentes operam de maneira complementar e triangulada.

O eixo analítico central é a execução da Meta 12, operacionalizada por três núcleos de indicadores: taxa bruta de matrícula (TBM), taxa líquida de escolarização (TLE) para a população de 18–24 anos e participação mínima de 40% das novas matrículas no segmento público. Em paralelo, identificam-se e classificam-se mecanismos de desmonte que afetaram a capacidade das universidades federais de contribuir para a Meta 12, com base na literatura de *policy dismantling* (Bauer; Knill, 2012; 2014) e em contribuições recentes sobre o contexto brasileiro.

A análise foi conduzida a partir de múltiplas fontes de evidência, conforme sugerido por Yin (2015), combinando levantamento documental, revisão de literatura e dados estatísticos. As bases públicas consultadas: Censo da Educação Superior Brasileira (Censup), Painel Estatístico do Censup, Painel de Execução Orçamentária das universidades federais da Andifes, Painel de Monitoramento do PNE, Painel do Orçamento Federal do MTO, forneceram informações sobre a evolução da oferta de instituições públicas, do número de vagas e das matrículas na educação superior ao longo da vigência do PNE, bem como dados orçamentários, permitindo análises comparativas entre redes, regiões e unidades da Federação.

Embora a abordagem geral seja qualitativa e interpretativa, o tratamento dos dados empíricos emprega métodos quantitativos descritivos para reconstruir séries temporais, descrever padrões de expansão ou retração e comparar a participação relativa das universidades federais no conjunto da educação superior pública. O objetivo dessa etapa não é estimar efeitos causais em sentido estrito, mas identificar associações temporalmente consistentes entre a evolução dos indicadores e mudanças nos instrumentos, recursos e capacidades institucionais. Assim, a tese combina descrição sistemática de tendências com reconstrução de mecanismos histórico-institucionais, delimitando seu alcance inferencial à identificação de vínculos plausíveis entre desmonte e restrição da capacidade de expansão.

Este estudo se concentra nas universidades federais e não abrange, de forma sistemática, os institutos federais, os CEFETs, nem as redes estaduais e municipais, tampouco o setor privado, salvo quando necessários para fins comparativos em indicadores agregados. Não foram realizadas entrevistas com formuladores, gestores ou atores universitários. Por essa razão, a análise da intencionalidade do desmonte baseia-se nos *outputs* oficiais, em sua justificação formal e em sua inserção no contexto político-institucional, não permitindo inferir, de forma direta, motivações subjetivas dos decisores. Do mesmo modo, o uso de dados secundários e de análise documental impõe limites à captação de processos informais de implementação, o que recomenda cautela na generalização e na atribuição de causalidade.

#### **4.1. Coleta de Dados**

A estratégia de coleta foi desenhada para garantir triangulação, rastreabilidade e replicabilidade. Para isso, combinaram-se: (i) legislação e atos normativos, utilizados

na codificação qualitativa dos mecanismos de desmonte; (ii) bases estatísticas, empregadas na reconstrução das séries da Meta 12; e (iii) bases orçamentárias, utilizadas para examinar a capacidade material de funcionamento e expansão das universidades federais. Em todas as etapas, foram registrados fonte, data de acesso, critérios de seleção, filtros empregados e metadados dos arquivos analisados.

A coleta de dados ocorreu no segundo semestre de 2025. Foram utilizadas diferentes estratégias de busca, descritas a seguir, com foco em órgãos e bases oficiais:

- Normativos da Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) e Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES/MEC): realizou-se pesquisa avançada no Diário Oficial da União (DOU), jornal nº 1, específico para atos normativos de interesse geral (leis, instruções normativas, resoluções, portarias), por meio da ferramenta oficial de busca (<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/core/start.action>), utilizando o nome de cada secretaria entre aspas.
- Conselho Nacional de Educação (CNE): foram analisadas as resoluções disponibilizadas no site do CNE, com ênfase naquelas emanadas da Câmara de Educação Superior (CES/CNE) e do Conselho Pleno (CP/CNE), que incidem sobre diretrizes gerais, organização acadêmica e condições de oferta no sistema federal de ensino superior.
- Ministério da Educação (MEC) e Presidência da República: realizou-se busca em repositórios oficiais de legislação (como o portal de legislação da Presidência) e em páginas específicas de programas do MEC. Adotou-se, complementarmente, a metodologia de “bola de neve”: a partir dos normativos já localizados, identificaram-se atos por eles referenciados, que foram então verificados quanto ao atendimento aos critérios de inclusão. Nesses casos, priorizaram-se leis e decretos de abrangência nacional.

Os critérios de inclusão foram: (a) afetar diretamente as universidades federais; (b) incidir sobre dimensões regulatórias, de acesso/ingresso, permanência estudantil, financiamento e/ou pessoal; e (c) possuir validade normativa, administrativa ou informacional verificável em fonte oficial. Foram excluídos: (i) atos aplicáveis

exclusivamente a instituições privadas (ex.: Fies<sup>14</sup>, Prouni<sup>15</sup>) ou a instituições estaduais, municipais, institutos federais e CEFETs; (ii) atos que afetam apenas uma instituição específica (credenciamento, recredenciamento, autorização, revalidação, convalidação pontuais); e (iii) normativos de cursos específicos (como diretrizes nacionais de cursos de medicina ou direito), quando não apresentassem implicações diretas para a capacidade de expansão de vagas global das universidades federais.

Em cada pesquisa, registraram-se o período consultado, o número de itens encontrados e a quantidade de documentos que atendiam aos critérios de inclusão. Para cada ato normativo selecionado, foram produzidos metadados organizados em planilha-índice, contendo: órgão emissor, tipo de documento, número, título, data de publicação e URL de origem. Todos os textos foram baixados e salvos em formato PDF pesquisável.

As bases estatísticas foram selecionadas segundo quatro critérios: aderência direta aos indicadores da Meta 12; cobertura nacional e comparabilidade temporal; disponibilidade de microdados, painéis ou séries públicas auditáveis; e possibilidade de desagregação por categoria administrativa, organização acadêmica, modalidade e território. Por essa razão, priorizaram-se o Censup, o Painel de Monitoramento do PNE, o Painel Estatístico do Censup e, quando exigido pelo próprio indicador oficial, a PNAD Contínua. No plano orçamentário, a análise concentrou-se na dotação autorizada e na execução anual das universidades federais, por serem essas medidas as mais diretamente relacionadas à capacidade efetiva de funcionamento e expansão no decênio. PPA e LDO não foram incorporados como *corpus* principal de análise, pois o objetivo não é reconstituir integralmente o ciclo formal do planejamento orçamentário, mas examinar a disponibilidade anual de recursos e seus efeitos sobre a capacidade institucional; quando pertinentes, esses instrumentos aparecem apenas como contexto normativo da trajetória fiscal.

---

<sup>14</sup> O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é uma política pública federal voltada ao financiamento de cursos superiores não gratuitos em instituições privadas de educação superior com avaliação positiva no Sinaes. Sua origem legal remonta à Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que instituiu o programa com a finalidade de ampliar as condições de acesso ao ensino superior por meio de financiamento estudantil.

<sup>15</sup> O Programa Universidade para Todos (Prouni) é uma política pública federal de acesso à educação superior que concede bolsas de estudo integrais e parciais em instituições privadas. Embora criado em 2004, sua instituição legal ocorreu pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005.

Todas as etapas de manipulação, harmonização de códigos entre fontes e geração de séries, tabelas e gráficos foram realizadas no *software* R 4.5.1, com apoio do RStudio 2025.05.1. Foram adotados recortes como: nível (graduação), modalidade (presencial ou educação a distância – EaD), período (2014–2024), esfera administrativa (federal), tipo de organização acadêmica (universidade), categoria administrativa (pública/privada) e território (Brasil, regiões, unidades da Federação).

Para a dimensão de visibilidade, utilizou-se a produção de notícias da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) como *proxy* de saliência no subsistema das universidades federais. A escolha se justifica porque a entidade acompanha, publiciza e reage com regularidade a mudanças normativas, orçamentárias e regulatórias que afetam o segmento. Ainda assim, reconhece-se que se trata de um indicador parcial de visibilidade, mais próximo da repercussão no campo universitário do que da opinião pública em sentido amplo. Por isso, essa evidência foi usada de forma complementar, em articulação com o conteúdo dos atos e com memos analíticos.

Para coleta de dados sobre visibilidade foi realizada pesquisa em notícias disponibilizadas no site da Associação, ao longo da década 2014 e 2024, cobrindo temas como o Sistema de Seleção Unificada (SISU), as políticas de Acesso e Permanência, a Lei de Cotas, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), o Programa de Bolsa Permanência (PBP), a Educação a Distância (EaD), a regulação do ensino, a evolução e o contingenciamento do Orçamento, e os debates em torno do "Reuni Digital" e do "desmonte" institucional. Cada notícia encontrada foi salva em formato PDF legível e utilizada para codificar a visibilidade dos atos normativos no Atlas.ti.

#### **4.2. Políticas analisadas**

Na estratégia metodológica desta tese, optou-se por organizar o *corpus* normativo em três eixos temáticos articulados diretamente à Meta 12 do PNE: (i) acesso e permanência estudantil; (ii) pessoal; e (iii) regulação da oferta. A análise concentra-se em políticas e instrumentos estritamente federais, isto é, concebidos, financiados e regulados pela União e operacionalizados em âmbito nacional.

Essa escolha decorre de dois motivos centrais: em primeiro lugar, porque o objeto empírico são as universidades federais, diretamente subordinadas às decisões

do governo federal; em segundo lugar, porque o objetivo é acompanhar, ao longo de sucessivos mandatos presidenciais, como os *outputs* federais (leis, decretos, portarias e atos infralegais) são mantidos, ampliados ou desmontados, em linha com o referencial de desmantelamento de políticas adotado na tese. Ao focar programas e normativos nacionais, reduz-se a interferência de variações locais e institucionais e torna-se mais robusta a atribuição das mudanças observadas às escolhas de cada governo.

No eixo de acesso e permanência, foram selecionados dois programas federais emblemáticos. Para o subeixo de acesso, analisa-se o Sistema de Seleção Unificada (Sisu)<sup>16</sup>, principal mecanismo federal de distribuição de vagas em instituições públicas de educação superior. Seu marco normativo de base é a Portaria Normativa MEC nº 2, de 26 de janeiro de 2010, que institui e regulamenta o sistema, posteriormente ajustada por outras portarias, como a Portaria Normativa MEC nº 13/2010 e, especialmente, a Portaria Normativa MEC nº 21/2012, que atualiza o desenho do Sisu à luz da Lei de Cotas. Trata-se de um instrumento federativo, gerido pelo MEC, que organiza a ocupação de vagas em todo o sistema público, sendo particularmente adequado para observar, mandato a mandato, movimentos de expansão, reorientação ou restrição de acesso às universidades federais.

Ainda nesse eixo, o subeixo de permanência é estruturado em torno do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)<sup>17</sup>, por combinar abrangência nacional e foco explícito nas instituições federais. Seu marco normativo de base é o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o Pnaes, com a finalidade de ampliar as condições de permanência de jovens na educação superior pública federal. Ao longo do período analisado, o programa é posteriormente consolidado, em 2024, como Política Nacional de Assistência Estudantil (Lei nº 14.914/2024), preservando o caráter de política federal voltada à Rede Federal de Educação Superior.

---

<sup>16</sup> O Sistema de Seleção Unificada (Sisu) é um mecanismo do Ministério da Educação para ingresso na educação superior que não impõe obrigatoriedade às instituições públicas de educação superior – elas participam por adesão voluntária. Em 2024, 59 das 69 universidades federais ofertaram vagas por meio do SIS.

<sup>17</sup> Cabe a cada instituição pública a responsabilidade de formular e implementar programas próprios, de modo a cumprir os objetivos definidos no instrumento legal. Importa destacar que um dos focos centrais dessa política é a manutenção financeira dos estudantes nas IFES, pois, embora se trate de instituições públicas, muitos discentes não dispõem de condições econômicas, ou enfrentam grandes dificuldades, até mesmo para custear o deslocamento diário (Sousa; Arrais Neto, 2016).

Dentro desse mesmo subeixo, acompanha-se o Programa Bolsa Permanência (PBP), instituído pela Portaria MEC nº 389/2013 e alterado pela Portaria MEC nº 1.999/2023, quando passou a compor o Pnaes, e motivo de sua inclusão nesta análise. O PBP concede auxílio financeiro a estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com ênfase em estudantes indígenas e quilombolas, e, a partir de 2024, passa a integrar formalmente a Política Nacional de Assistência Estudantil.

No eixo de pessoal, a análise recai sobre dois instrumentos federais que estruturam a capacidade de trabalho das universidades: o Banco de Professor Equivalente (BPE), para o corpo docente, e o Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos em Educação (QRSTA), para os técnicos. Ambos possuem normatização de base anterior a 2013. O QRSTA foi instituído pelo Decreto nº 7.232, de 19 de julho de 2010, que define o quantitativo de vagas autorizadas para servidores técnico-administrativos em cada instituição federal de ensino e delimita parâmetros para o provimento de cargos na Rede Federal.

Já o BPE das universidades federais é regulamentado pelo Decreto nº 7.485, de 18 de maio de 2011, complementado por atos posteriores que ajustam o banco de professor equivalente ao longo do tempo. Por se tratarem de instrumentos exclusivamente federais, que definem os limites de cargos docentes e técnico-administrativos nas universidades vinculadas ao MEC, qualquer alteração no seu desenho, como ampliação, congelamento ou redistribuição, pode ser diretamente relacionada às escolhas de cada mandato presidencial, o que os torna centrais para analisar o desmonte ou reforço da capacidade estatal de oferta de vagas.

Por fim, no eixo de regulação da oferta, foram selecionados os atos normativos produzidos pelas Secretarias de Educação Superior (SESu) e de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), ambas vinculadas ao MEC, que incidem sobre autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e, especialmente, sobre ampliação ou redução de vagas de graduação. Esses atos se apoiam em um marco regulatório composto, entre outros, pelos Decretos nº 5.622/2005, que regulamenta o art. 80 da LDB no que se refere à educação a distância, e nº 5.773/2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições e cursos superiores no sistema federal de ensino, posteriormente ajustados pelo Decreto nº 6.303/2007. A partir desse arcabouço, as

portarias normativas e instruções da SESu e da SERES, são examinadas na medida em que afetam diretamente o volume e a capacidade de oferta de vagas nas universidades federais, seja ao flexibilizar, condicionar ou restringir processos de expansão.

Durante o levantamento documental desse eixo, foram também identificados atos que instituem grupos de trabalho, comitês e comissões no âmbito do MEC, com mandato explícito de discutir ou planejar a expansão de vagas e a reorganização da oferta, inclusive por meio da educação a distância em universidades federais. Embora esses normativos não criem, por si sós, novas vagas, são incluídos na análise por configurarem *outputs* federais que orientam a agenda decisória futura e sinalizam intenções de expansão, reconfiguração ou eventual retração da oferta. Do ponto de vista metodológico, a incorporação destes normativos permite captar não apenas as decisões finais, mas também movimentos de preparação e redefinição de estratégias em cada governo, compondo um quadro mais completo das dinâmicas de desmontagem, manutenção ou reforço de políticas no período analisado.

### **4.3. Análise Documental**

Na etapa de análise documental, a unidade primária de codificação foi o ato normativo individual, sem prejuízo de múltiplas marcações internas quando o documento continha dispositivos distintos com efeitos diferentes sobre as dimensões analíticas. Os documentos foram examinados à luz da Meta 12 do PNE 2014–2024 e organizados em três eixos diretamente relacionados à capacidade de expansão das universidades federais: acesso e permanência, pessoal e regulação da oferta. Essa etapa teve por finalidade identificar, classificar e comparar mudanças em densidade, intensidade e visibilidade ao longo dos mandatos presidenciais.

- 1) Acesso e Permanência Estudantil: Avaliação das políticas de ingresso, especialmente o SISU e as ações afirmativas, como as cotas, por seu papel central na democratização do acesso à graduação. E em relação à Permanência Estudantil: Investigação do PNAES, dado que a taxa de matrícula depende não apenas do ingresso, mas também da capacidade de retenção dos estudantes ao longo do curso.

- 2) Pessoal (Carreiras Docente e Técnico-Administrativa): Estudo das políticas de contratação de servidores docentes e técnico-administrativos, essenciais à garantia da qualidade e sustentabilidade institucional das universidades.
- 3) Regulação da Oferta (Presencial e EaD): Análise das políticas de regulação da oferta de cursos de graduação, tanto presenciais quanto a distância, por sua influência na expansão do sistema federal de educação superior.

A partir desses eixos, os documentos foram codificados e analisados à luz do referencial de desmonte de políticas públicas, observando variações na densidade de políticas, densidade de instrumentos, intensidade formal, intensidade substantiva e visibilidade. A análise e codificação foi realizada com auxílio do Software Atlas.ti (versão 25) e Excel apenas para monitoramento de prazos.

#### 4.3.1. Análise Documental assistida por Atlas.ti

A análise baseia-se em um *codebook* elaborado previamente (ver 4.3.1.2), construído à luz da abordagem de desmonte de políticas públicas proposta por Bauer e Knill (2012; 2014) e implementado no Atlas.ti para codificação. O software não substituiu a interpretação substantiva da pesquisadora, mas funcionou como suporte para padronizar a aplicação do *codebook*, registrar decisões analíticas e assegurar maior transparência ao processo.

O *codebook* foi estruturado em dois níveis: códigos teóricos, derivados do referencial de Bauer e Knill (2012; 2014), e códigos auxiliares, destinados a localizar os temas substantivos em que as mudanças incidiam. Para reforçar a confiabilidade do procedimento, a codificação seguiu regras previamente definidas quanto à unidade de análise, à direção da mudança, ao número máximo de incidências por documento e ao registro de justificativas em memos.

Os documentos foram organizados por ano (2014 a 2024), por mandato (Dilma, Temer, Bolsonaro e Lula) e por eixo de análise (Acesso e Permanência, Pessoal e Regulação). Para o registro da análise da pesquisadora, foi utilizada a função Memo do Software, permitindo recordar reflexões, anotações, interpretação aplicada, garantindo memória do processo de pesquisa.

#### 4.3.1.1. Operacionalização dos códigos teóricos

- Densidade de políticas: Variação no número de políticas (políticas, programas, planos) ao longo do tempo. Ex. Lei de Cotas, Programa de Bolsa Permanência (PBP).
  - + (positiva): há aumento líquido do número de políticas (criação de um novo programa federal que impacta universidades federais).
  - - (negativa): há redução líquida (revogação sem substituição).
  - Observações práticas: uma única codificação por documento; se o ato cria e extingue políticas, codificar o saldo resultante.
- Densidade de instrumentos: Variação no número de instrumentos de política (meios concretos) como regulamentos, portarias, decretos, etc. Ex.: portaria que operacionaliza a lei cotas, instrução normativa que regulamenta o padrão decisório.
  - + (positiva): há aumento líquido do número de instrumentos, incluindo novo instrumento que revoga parcialmente instrumento anterior.
  - – (negativa): há redução líquida dos instrumentos (revogação sem substituição).
  - Observações práticas: uma única codificação por documento. Caso um instrumento seja alterado por outro posterior, sem revogação, inclusões são consideradas positivas (Ex. inclusão de quilombolas nas cotas), reduções são consideradas negativas (redução líquida). Substituições não são codificadas.
- Intensidade formal: mudanças na capacidade administrativa e processual das universidades federais. Ex.: fluxo processual, quantitativo da equipe docente ou técnica, orçamento anual.
  - + (positiva): aumenta capacidade. Ex.: incentivo ou simplificação para a ampliação de vagas de graduação, reforço de equipe (ampliação do banco de vagas), atualização inflacionária de recursos financeiros, ampliação de transparência nos processos.
  - – (negativa): reduz capacidade. Ex.: criação de mecanismos de redução da autonomia universitária, contingenciamento financeiro, não atualização inflacionária, redução de vagas de equipe.

- Observações práticas: pode ser codificada em múltiplos pontos do documento desde que afetando temas diversos. Limitado a 3 (três) codificações por normativo para evitar desbalanço causado por novas políticas que incluem todo um arcabouço regulatório novo.
- Intensidade substantiva: Mudança na rigidez e/ou no escopo. Ex.: alteração em critérios para variação de vagas, critérios de oferta, condições de expansão.
  - + (positiva): mais generosa/menos rígida para as IFES ou amplia capacidade de manter/expandir matrículas públicas. Ex.: elevação de limite de vagas; flexibilização de percentuais; processos simplificados para universidades federais.
  - – (negativa): menos generosa/mais rígida ou restringe a capacidade de manter/expandir matrículas (redução explícita de vagas, novos tetos/restrições, exigências adicionais que reduzem oferta).
  - Observações práticas: pode ser codificada em múltiplos pontos de um mesmo documento desde que para temas distintos. Limitado a 3 (três) codificações por documento legal para evitar desbalanço causado por novas políticas que incluem todo um arcabouço regulatório novo.
- Visibilidade: o quanto o processo é perceptível para atores relevantes como beneficiário, mídia, oposição, órgãos de controle.
  - Alta: claro e identificável para os atores relevantes, que facilmente conseguem apontar quem fez, o que fez e o que foi feito. Ex.: revogação explícita de leis, artigos ou programas, a extinção ou redução direta de direitos e benefícios, a alteração clara de regras de acesso ou de critérios de financiamento, redução orçamentária.
  - Baixa: o desmonte ocorre de forma difusa, técnica ou silenciosa como não reajuste de valores, mudanças de arena, blame avoidance. Torna difícil ligar o governo aos efeitos negativos. Ex.: ajustes técnicos, ausência de recomposição inflacionária.
  - Observações práticas: 1) Aplicada apenas aos atos previamente identificados como portadores de algum componente de desmonte, isto é, àqueles em que as dimensões de densidade ou intensidade foram codificados com variação negativa. 2) Exceto nos documentos orçamentários, uma única ocorrência foi aplicada por documento. A análise

orçamentária pode conter múltiplas codificações. 3) Quando pertinente, a análise distinguiu entre baixa visibilidade no público amplo e alta visibilidade restrita a algum subsistema, registrando em memos essa nuance (para análise qualitativa), ainda que, para fins de codificação, a variável tenha sido tratada de forma dicotômica entre alta e baixa visibilidade.

#### 4.3.1.2. Codebook

Quadro 4. Codebook de análise.

Código		Grupo de Códigos				
		1	2	3	4	5
Densidade – Instrumentos (+1)	aumento líquido do nº de instrumentos	Densidade				
Densidade – Instrumentos (-1)	redução líquida do nº de instrumentos	Densidade				
Densidade – Políticas (+1)	aumento líquido do nº de políticas	Densidade				
Densidade – Políticas (-1)	redução líquida do nº de políticas	Densidade				
Intensidade Formal (+)	aumenta capacidade		Intensidade			
Intensidade Formal (-)	reduz capacidade		Intensidade			
	mais generosa/menos rígida para as IFES		Intensidade			
	ou amplia capacidade de manter/expandir					
Intensidade Substantiva (+)	matrículas públicas					
	menos generosa/mais rígida ou restringe a		Intensidade			
Intensidade Substantiva (-)	capacidade de manter/expandir matrículas					
Visibilidade (+)	Manifestação social - Andifes			Visibilidade		
Visibilidade (-)	Ausência de manifestação social - Andifes			Visibilidade		
Código Auxiliar	Documentos a serem codificados	Grupo de Códigos				
		4	5	6	7	8
Cotas	Lei de Cotas	Acesso				
Docente	BPE				Pessoal	
	EaD em cursos Presenciais, Cursos EaD,		Graduação			
	Reuni Digital, Criação de Curso EaD,					
EaD	Aditamento e Redução de Vagas EaD					
Orçamento	LOA					Orçamento
PBP	Bolsas, auxílios estudantis			Permanência		
Pnaes	Bolsas, auxílios estudantis			Permanência		
	Criação de Curso, Aditamento e Redução		Graduação			
Presencial	de Vagas					
	Reconhecimento, Renovação do		Graduação			
Regulação da Oferta	Reconhecimento, Polos, Campus					
TAE	PCCTAE				Pessoal	
Sisu	SISU	Acesso				

---

Vagas	Criação de Curso, Aditamento e Redução de Vagas	Graduação
-------	---	-----------

---

Fonte: Elaboração Própria.

## 5. ANÁLISES

O processo de desmonte das universidades federais foi analisado a partir com base na meta 12 do PNE 2014-2024, que estabelece a ampliação da matrícula na educação superior pública. Para operacionalizar essa análise, foram considerados cinco eixos estratégicos que afetam diretamente a expansão e consolidação das universidades federais:

- 4) Acesso: Avaliação das políticas de ingresso, especialmente o Sistema de Seleção Unificada (SISU) e as ações afirmativas, como as cotas, por seu papel central na democratização do acesso à graduação.
- 5) Financiamento: Análise dos repasses orçamentários destinados às universidades federais, considerando sua suficiência para garantir a manutenção e a expansão previstas na meta.
- 6) Permanência Estudantil (PBP e PNAES): Investigação das políticas voltadas à permanência dos estudantes, como o Programa Bolsa Permanência (PBP) e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), dado que a taxa de matrícula depende não apenas do ingresso, mas também da capacidade de retenção dos estudantes ao longo do curso.
- 7) Pessoal (Carreiras Docente e Técnico-Administrativa): Estudo das políticas de contratação de servidores docentes e técnico-administrativos, essenciais à garantia da qualidade e sustentabilidade institucional das universidades.
- 8) Regulação da Oferta (Presencial e EaD): Análise das políticas de regulação da oferta de cursos de graduação, tanto presenciais quanto a distância, por sua influência na expansão do sistema federal de educação superior.

### 5.1. A Meta 12 do PNE 2014-2024 e o papel das universidades federais

Esta subseção examina, para o período 2014–2024, a evolução dos três indicadores oficiais associados à Meta 12 do PNE: 12A (TBM), 12B (TLE) e 12C (Participação do segmento público na expansão das matrículas), com o objetivo de identificar o papel efetivo das universidades federais na democratização do acesso. Enquanto a TBM capta o volume total de matrículas, a TLE aferida na faixa de 18–24

anos funciona como termômetro do acesso do público-alvo; o 12C, por sua vez, discrimina o quanto da expansão ocorreu no setor público, permitindo destacar, no interior desse agregado, a contribuição específica das universidades federais para o crescimento do sistema.

Conforme já mencionado, a Meta 12 do PNE estabelece elevar a taxa bruta de matrícula (TBM) na educação superior para 50% e a taxa líquida de escolarização (TLE) para 33% da população de 18 a 24 anos, garantindo a qualidade da oferta e assegurando que, no mínimo, 40% das novas matrículas ocorram no segmento público (Brasil, 2014). Inep (2022) esclarece que o acompanhamento dessa meta baseia-se em três indicadores:

- Indicador 12A: Taxa bruta de matrículas na graduação (TBM).

$$\text{Indicador 12A} = \frac{\text{Total da população que frequenta cursos de graduação}}{\text{Total da população de 18 a 24 anos de idade}} \times 100$$

- Indicador 12B: Taxa líquida de escolarização na educação superior (TLE).

$$\text{Indicador 12B} = \frac{\text{População de 18 a 24 anos que frequenta ou já concluiu cursos de graduação}}{\text{Total da população de 18 a 24 anos de idade}} \times 100$$

- Indicador 12C: Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação.

$$\text{Indicador 12C} = \frac{\text{Variação das matrículas em cursos de graduação de IES públicas}}{\text{Variação total das matrículas em cursos de graduação}} \times 100$$

Todos os indicadores possuem abrangência nacional. A fonte de dados para os indicadores 12A e 12B são a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C) publicada pelo IBGE, utilizando como referência padronizada o segundo trimestre de cada ano. Já o indicador 12C por tratar especificamente das matrículas no segmento público em relação ao total; é medida com maior precisão por meio dos dados do Censup.

#### 5.1.1. Indicador 12A: Taxa Bruta de Matrículas (TBM) na Graduação

A TBM na graduação, indicador 12A, sintetiza o quanto o acesso à educação superior avança em relação ao contingente jovem do país. Ela corresponde à razão entre o total de pessoas matriculadas na graduação, independentemente da idade, e a população de 18 a 24 anos, faixa etária de referência da Meta 12 do PNE (Brasil, 2014).

No Gráfico 1 é possível observar a trajetória ascendente da TBM na graduação entre 2012 e 2023, passando de 30,0% para 40,5%, com pequenas oscilações intermediárias (leve recuo em 2017 e estabilidade em 2019). Esse avanço resulta da combinação de aumento do contingente que frequenta a graduação (de 7,13 para 9,03 milhões) e redução do denominador, a população de 18 a 24 anos (de 23,80 para 22,28 milhões), o que eleva a cobertura mesmo quando o crescimento absoluto de matrículas é moderado.

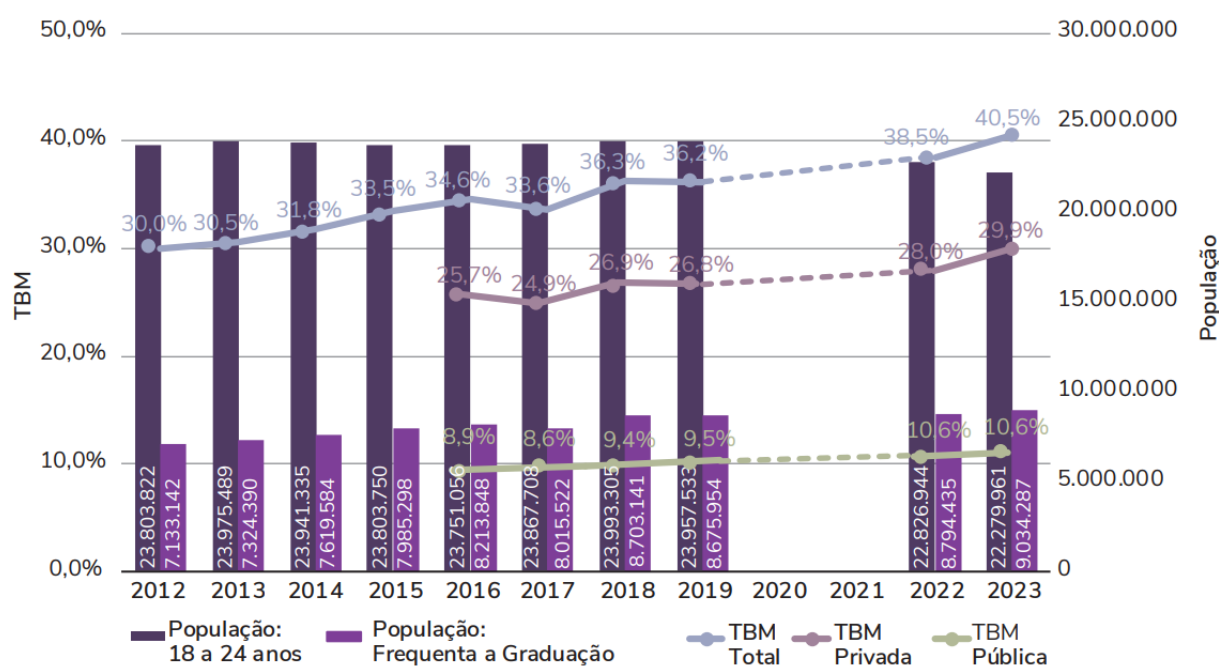


Gráfico 1 - Taxa bruta de matrículas na graduação, total e por segmento de ensino – Brasil – 2012-2023.

Fonte: Inep (2022).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

A decomposição por rede revela a predominância persistente do setor privado. A TBM privada sai de patamar em torno de 25%–27% (2016–2019) para 29,9% em 2023, ao passo que a TBM pública, embora em leve expansão recente, permanece inferior, variando de 8,6%–9,5% (2017–2019) para 10,6% em 2022–2023. Assim, o ganho agregado no período final é explicado majoritariamente pela recomposição/expansão do privado, com contribuição pública crescente, porém mais modesta.

Nota-se, ainda, interrupção da série em 2020 e retomada em 2021, contexto marcado pelo choque exógeno da pandemia de covid-19, com suspensão

generalizada das aulas presenciais, migração emergencial para atividades remotas e adiamentos de processos seletivos, seguida de aceleração até 2023 (de 38,5% para 40,5%). Em termos substantivos, o gráfico indica melhoria contínua do acesso relativo à educação superior ao longo da década, mas com assimetria entre redes e com parte do avanço explicada pela dinâmica demográfica da coorte de 18–24 anos. Esses elementos sugerem cautela interpretativa para o biênio 2020–2021, quando fatores operacionais e sanitários podem ter afetado tanto a oferta quanto o registro das matrículas, especialmente no segmento público.

À luz da Meta 12 do PNE, o patamar de 40,5% em 2023 permanece abaixo do alvo de 50% para a TBM, e a composição do crescimento importa: parte do avanço decorre da contração demográfica da coorte 18–24 anos e não apenas da expansão efetiva de vagas. Ademais, com a TBM pública estabilizada em 10,6% em 2022–2023, o gráfico é consistente com limites de capacidade de oferta no segmento estatal, ao passo que a trajetória do privado sustenta a maior parcela do ganho agregado.

Considerando que, em 2024, a TBM alcançou 42,9% (INEP, 2025), o período 2012–2024 acumulou ganho de 12,9 pontos percentuais (p.p.), o que corresponde a um crescimento médio de aproximadamente 1,08 p.p. ao ano. Para atingir os 50% previstos na Meta 12, restam 7,1 p.p.; mantido o ritmo histórico, isso demandaria cerca de 6,6 anos. Se tomarmos o compasso mais recente do pós-pandemia (2021–2024), de aproximadamente 1,47 p.p. ao ano, o hiato seria fechado em algo entre 4,8 e 5 anos.

A Tabela 3 apresenta a TBM para o Brasil, grandes regiões e unidades da federação. No agregado nacional, a TBM passou de 30,0% (2012) para 42,9% (2024), com leve oscilação entre 2016–2019 e retomada mais forte após 2022, mas ainda aquém da meta de 50%. Persistem desigualdades territoriais: Sul (50,2%) e Centro-Oeste (49,8%) lideram; o Sudeste (46,6%) está acima da média; e Norte (39,7%) e Nordeste (33,4%) permanecem abaixo. Entre as UFs, destacam-se os níveis mais altos no Distrito Federal (66,5%) e no Rio de Janeiro (57,4%), e os mais baixos no Maranhão (29,5%) e na Bahia (30,8%). Roraima é o único caso com ligeira queda no período (de 46,1% para 45,4%).

Tabela 3 - Taxa Bruta de Matrículas na graduação – Brasil, grandes regiões e unidades da federação – 2012-2024.

(continua)

Região/UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022	2023	2024	Aumento 2012-2023 (p.p.)
Brasil	30,0%	30,5%	31,8%	33,5%	34,6%	33,6%	36,3%	36,2%	38,5%	40,5%	42,9%	12,9
Norte	23,9%	25,7%	26,6%	28,1%	28,5%	29,1%	31,1%	31,7%	34,3%	34,4%	39,7%	15,8
Rondônia	28,1%	31,0%	29,1%	32,9%	32,6%	32,9%	34,8%	38,2%	38,5%	39,6%	38,2%	10,1
Acre	28,1%	31,8%	34,2%	35,8%	39,1%	34,8%	36,6%	34,4%	37,4%	35,2%	33,7%	5,6
Amazonas	29,2%	29,8%	30,3%	30,1%	34,1%	30,7%	29,5%	32,0%	31,9%	33,0%	35,0%	5,8
Roraima	46,1%	45,2%	41,9%	51,1%	39,6%	42,3%	40,2%	39,5%	32,1%	39,8%	45,4%	-0,7
Pará	17,9%	20,4%	22,0%	22,2%	21,1%	24,6%	27,3%	27,9%	32,1%	32,0%	41,6%	23,7
Amapá	34,4%	26,7%	30,7%	36,3%	38,3%	40,2%	43,5%	43,6%	38,3%	39,8%	38,7%	4,3
Tocantins	24,6%	27,8%	27,9%	35,3%	34,6%	36,2%	37,9%	32,0%	44,3%	40,8%	47,0%	22,4
Nordeste	22,3%	23,9%	25,8%	27,3%	27,8%	26,8%	30,1%	29,3%	29,3%	32,0%	33,4%	11,1
Maranhão	16,6%	17,3%	16,4%	19,5%	21,7%	22,4%	26,8%	25,5%	25,2%	27,7%	29,5%	12,9
Piauí	26,2%	27,7%	30,5%	33,1%	30,5%	33,3%	35,3%	35,8%	32,8%	33,5%	36,4%	10,2
Ceará	22,4%	24,1%	25,5%	25,6%	27,2%	28,4%	30,4%	32,9%	33,3%	36,3%	35,2%	12,8
Rio Grande do Norte	24,3%	26,4%	30,2%	34,1%	33,0%	32,4%	36,6%	35,5%	38,5%	36,7%	41,3%	17,0
Paraíba	27,9%	29,2%	33,3%	32,2%	33,6%	33,4%	33,4%	32,5%	31,4%	33,9%	39,0%	11,1
Pernambuco	22,9%	23,9%	25,4%	26,3%	27,2%	23,6%	29,7%	28,1%	29,8%	31,6%	34,8%	11,9
Alagoas	21,5%	22,8%	26,5%	26,5%	26,4%	24,8%	26,8%	23,7%	28,0%	29,7%	28,9%	7,4
Sergipe	28,1%	30,9%	27,3%	29,7%	29,3%	32,0%	27,2%	27,8%	27,1%	31,2%	31,7%	3,6
Bahia	21,1%	23,2%	26,4%	28,3%	28,9%	24,9%	29,1%	27,5%	25,8%	30,6%	30,8%	9,7
Sudeste	32,8%	32,6%	33,5%	35,7%	38,0%	35,4%	38,1%	38,6%	42,0%	44,4%	46,6%	13,8
Minas Gerais	29,2%	29,0%	30,3%	33,5%	37,8%	31,8%	33,7%	37,0%	36,1%	37,3%	43,0%	13,8
Espírito Santo	32,0%	30,6%	33,1%	34,5%	36,8%	36,4%	35,6%	36,0%	41,1%	42,2%	44,3%	12,3
Rio de Janeiro	31,8%	30,9%	31,7%	34,4%	35,2%	35,0%	41,9%	42,7%	49,7%	52,6%	57,4%	25,6
São Paulo	35,1%	35,1%	35,7%	37,3%	39,3%	37,5%	39,2%	38,1%	41,9%	45,1%	44,8%	9,7

Fonte: Adaptação própria a partir de Inep (2025).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

Tabela 3 - Taxa Bruta de Matrículas na graduação – Brasil, grandes regiões e unidades da federação – 2012-2024.

(conclusão)

Região/UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022	2023	2024	Variação 2012/2023 (%)
Sul	36,4%	37,0%	38,1%	39,8%	39,2%	41,2%	43,0%	43,0%	46,9%	47,7%	50,2%	13,8
Paraná	34,4%	32,8%	34,7%	38,2%	34,4%	38,6%	40,3%	40,4%	45,2%	46,4%	49,6%	15,2
Santa Catarina	36,2%	37,2%	38,8%	40,0%	41,6%	41,7%	42,7%	45,0%	44,1%	45,5%	44,1%	7,9
Rio Grande do Sul	38,8%	41,2%	41,4%	41,3%	42,7%	43,6%	42,6%	44,4%	51,1%	50,8%	55,4%	16,6
Centro-Oeste	38,5%	39,1%	40,3%	40,8%	41,2%	41,1%	43,8%	43,3%	45,1%	47,1%	49,8%	11,3
Mato Grosso do Sul	37,8%	33,8%	37,4%	38,2%	41,7%	41,0%	36,1%	36,6%	45,7%	49,1%	51,7%	13,9
Mato Grosso	36,3%	38,2%	37,5%	38,2%	42,2%	42,9%	46,9%	40,1%	37,9%	41,2%	44,5%	8,2
Goiás	32,4%	33,3%	35,7%	37,4%	35,3%	36,7%	40,6%	40,8%	40,9%	40,8%	44,6%	12,2
Distrito Federal	55,6%	57,3%	55,9%	53,9%	53,3%	48,7%	54,3%	57,2%	61,6%	65,2%	66,5%	10,9

Fonte: Adaptação própria a partir de Inep (2025).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

Na escala regional, o Norte saiu de 23,9% para 39,7% (+15,8 p.p.), revelando o maior avanço entre as regiões, aproximando-se da média nacional, mas ainda abaixo dela. O crescimento foi impulsionado por Pará (+23,7 p.p., 41,6%) e Tocantins (+22,4 p.p., 47,0%), com aumentos também expressivos no Amazonas (+5,8 p.p.). Rondônia (+10,1 p.p.). Acre (+5,6 p.p.) e Amapá (+4,3 p.p.) avançaram menos, e Roraima registrou pequeno recuo (-0,7 p.p.) apesar de manter o patamar alto (45,4%).

O Nordeste elevou a TBM de 22,3% para 33,4% (+11,1 p.p.), permanecendo como a menor média regional. Os maiores incrementos ocorreram no Rio Grande do Norte (+17,0 p.p., ~41,3%), Maranhão (+12,9 p.p.), Ceará (+12,8 p.p.), Pernambuco (+11,9 p.p.) e Paraíba (+11,1 p.p.). Piauí (+10,2 p.p.), Bahia (+9,7 p.p.), Alagoas (+7,4 p.p.) e Sergipe (+3,6 p.p.) cresceram menos, Maranhão (29,5%) e Bahia (30,8%) figuram entre os menores níveis do país.

No Sudeste, a TBM foi de 32,8% para 46,6% (+13,8 p.p.), acima da média nacional. Rio de Janeiro liderou o avanço regional com +25,6 p.p. (atingindo 57,4%). Minas Gerais (+13,8 p.p., 43,0%) e Espírito Santo (+12,3 p.p., 44,3%) avançaram de forma consistente, enquanto São Paulo cresceu +9,7 p.p. e alcançou 44,8%. O conjunto revela patamares elevados e relativamente homogêneos, com exceção do salto mais acentuado do RJ.

O Sul, partindo de base já alta, foi de 36,4% para 50,2% (+13,8 p.p.) e registrou a maior média regional em 2024. O Rio Grande do Sul apresentou incremento expressivo (+16,6 p.p., 55,4%), o Paraná também acelerou (+15,2 p.p., 49,2%), e Santa Catarina cresceu +7,9 p.p. (chegando a 44,1%), ainda em patamar superior ao nacional de boa parte do período.

O Centro-Oeste avançou de 38,5% para 49,8% (+11,3 p.p.), mantendo níveis altos e relativamente equilibrados entre os estados. Distrito Federal segue como líder nacional (66,5%, +10,9 p.p.), enquanto Mato Grosso do Sul atingiu 51,7% (+13,9 p.p.) e Mato Grosso, 50,5% (+9,6 p.p.). Goiás cresceu +12,0 p.p. e chegou a 44,4%. O quadro indica expansão com patamares consolidados e desempenho regional superior à média do país.

Comparando os extremos do período (2012–2024), todas as grandes regiões elevaram a TBM, mas a hierarquia territorial mudou pouco: o Centro-Oeste saiu do maior nível (38,5%) para 49,8%, sendo ultrapassado pelo Sul, que partiu de 36,4% e

alcançou 50,2%, tornando-se a média regional mais alta; o Sudeste avançou de 32,8% para 46,6%. Nas regiões de menor ponto de partida, o Norte teve o maior ganho absoluto (+15,8 p.p.), passando de 23,9% para 39,7%, enquanto o Nordeste subiu de 22,3% para 33,4% (+11,1 p.p.). Em síntese, o período registra expansão generalizada com liderança final de Sul e Centro-Oeste, ambos próximos de 50%, mas desigualdades persistentes, pois Norte e, sobretudo, Nordeste seguem em patamares inferiores ao necessário para a convergência à Meta 12.

### 5.1.2. Indicador 12B: Taxa Líquida de Escolarização (TLE) na Graduação

A TLE na graduação expressa, entre a população de 18 a 24 anos, a parcela que já teve acesso efetivo à educação superior, somando dois grupos: jovens que atualmente frequentam cursos de graduação e aqueles que, nessa mesma faixa etária, já os concluíram. Diferente da TBM, a TLE capta com mais precisão o acesso efetivo à educação superior nessa faixa etária, pois evita “punir” o indicador quando a conclusão ocorre antes dos 25 anos. Em síntese, toda pessoa de 18 a 24 anos que já concluiu a graduação já teve o acesso garantido.

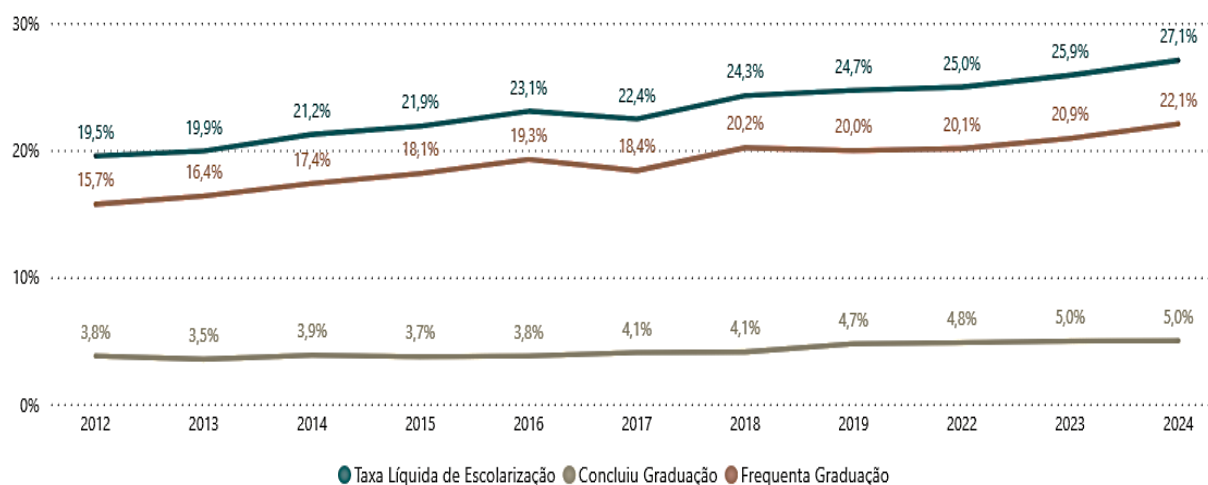


Gráfico 2 - Taxa Líquida de escolarização na graduação por segmento de ensino – Brasil – 2012-2024

Fonte: Inep (2025).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

O Gráfico 2 mostra a evolução da TLE na graduação entre 2012 e 2024, juntamente com suas duas componentes: a proporção de jovens de 18 a 24 anos que frequentam e que já concluíram a educação superior. Entre 2012 e 2024, observa-se crescimento contínuo da TLE, que passa de 19,5% para 27,1%, um aumento de 7,6

p.p. Esse avanço indica ampliação do acesso efetivo à educação superior, embora ainda distante da meta de 33% prevista pelo PNE 2014–2024.

A partir de 2018, o ritmo de crescimento da TLE se torna mais expressivo, coincidindo com a retomada gradual da expansão de matrículas após um período de estagnação entre 2016 e 2018. Esse movimento sugere recuperação parcial da capacidade de absorção e permanência no sistema, ainda que os níveis de conclusão indiquem desafios persistentes na trajetória completa dos estudantes dentro da educação superior.

Em termos absolutos, 4,649 milhões de jovens tinham acesso à graduação em 2012, número que chegou a 5,924 milhões em 2024 (o pico), um crescimento de 1,275 milhão. Desde 2022 a TLE tem crescido, porém, de acordo com dados do Painel de Monitoramento do PNE, disponibilizado pelo Inep (2025), tem sido impulsionada pelo fator demográfico - redução do tamanho da população de 18 a 24 anos, e não por uma expansão proporcional do contingente que frequenta ou conclui. Além disso, o grupo que concluiu a graduação manteve-se estável, variando de 3,8% para 5,0% no mesmo período, o que sugere melhorias modestas nas taxas de conclusão.

Entre 2012 e 2024, a TLE na graduação passou de 19,5% para 27,1%, o que representa um acréscimo de 7,6 p.p., equivalente a cerca de 0,63 p.p. ao ano (~2,8% a.a.). Ainda assim, em 2024 persistia uma lacuna de 5,9 p.p. em relação à meta do PNE (33%). Para cumpri-la no próprio ciclo 2014–2024, o indicador precisaria ter crescido cerca de 1,13 p.p./ano desde 2012, ou seja, algo em torno de 1,8 vez o ritmo observado. Mantido o ritmo recente, o patamar de 33% seria alcançado apenas por volta de 2033–2034, reforçando a necessidade de acelerar acesso e permanência, sobretudo na rede pública.

A Tabela 4 registra a evolução da TLE por grandes regiões e unidades federativas.

Tabela 4 - Taxa Líquida de Escolarização na graduação – Brasil, grandes regiões e unidades da federação – 2012-2024.

(continua)

Região/UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022	2023	2024	Variação 2012/2023 (%)
<b>Brasil</b>	<b>19,5%</b>	<b>19,9%</b>	<b>21,2%</b>	<b>21,9%</b>	<b>23,1%</b>	<b>22,4%</b>	<b>24,3%</b>	<b>24,7%</b>	<b>25,0%</b>	<b>25,9%</b>	<b>27,1%</b>	<b>7,6</b>
<b>Norte</b>	<b>13,2%</b>	<b>14,2%</b>	<b>14,5%</b>	<b>15,7%</b>	<b>16,5%</b>	<b>17,1%</b>	<b>19,3%</b>	<b>20,4%</b>	<b>21,0%</b>	<b>21,7%</b>	<b>23,4%</b>	<b>10,2</b>
Rondônia	17,0%	16,7%	17,5%	19,3%	18,8%	20,0%	22,9%	25,6%	23,7%	25,1%	26,0%	9,0
Acre	16,4%	18,6%	19,7%	19,2%	21,8%	22,7%	22,1%	23,4%	25,7%	24,3%	22,3%	5,9
Amazonas	14,7%	16,5%	15,5%	16,2%	19,3%	17,2%	19,4%	20,8%	18,9%	19,5%	21,1%	6,4
Roraima	25,2%	22,0%	22,1%	27,5%	22,2%	24,2%	25,9%	25,9%	18,6%	23,4%	26,5%	1,3
Pará	9,7%	10,6%	11,3%	12,5%	12,7%	14,2%	16,0%	16,8%	19,7%	20,4%	22,8%	13,1
Amapá	18,8%	19,9%	19,1%	20,8%	22,0%	23,9%	28,7%	33,6%	24,5%	27,5%	26,1%	7,3
Tocantins	15,8%	17,3%	17,8%	20,4%	20,9%	20,5%	24,3%	21,9%	26,8%	26,4%	28,5%	12,7
<b>Nordeste</b>	<b>12,9%</b>	<b>13,4%</b>	<b>15,0%</b>	<b>15,6%</b>	<b>17,0%</b>	<b>16,3%</b>	<b>18,5%</b>	<b>18,9%</b>	<b>18,9%</b>	<b>20,5%</b>	<b>21,9%</b>	<b>9,0</b>
Maranhão	8,7%	9,3%	9,4%	11,4%	12,7%	13,7%	16,1%	15,4%	16,3%	18,6%	20,0%	11,3
Piauí	17,1%	17,6%	18,2%	18,0%	20,3%	21,2%	22,2%	24,7%	24,1%	23,3%	25,6%	8,5
Ceará	14,3%	14,9%	16,3%	16,2%	16,8%	17,7%	19,1%	22,0%	21,5%	24,3%	23,1%	8,8
Rio Grande do Norte	14,0%	15,2%	18,6%	21,6%	19,7%	20,1%	23,3%	23,0%	22,5%	22,3%	21,9%	7,9
Paraíba	16,8%	16,8%	19,5%	18,4%	20,3%	20,9%	21,8%	21,6%	19,4%	23,2%	25,2%	8,4
Pernambuco	13,9%	14,2%	16,0%	15,6%	19,2%	15,1%	20,0%	19,8%	21,9%	21,3%	22,9%	9,0
Alagoas	12,1%	11,4%	13,7%	14,6%	15,6%	14,0%	18,5%	16,3%	16,7%	17,6%	17,8%	5,7
Sergipe	18,2%	20,0%	19,1%	19,3%	17,7%	19,3%	17,9%	17,8%	19,1%	21,8%	25,1%	6,9
Bahia	10,3%	10,9%	13,3%	14,1%	15,8%	14,2%	15,6%	16,0%	15,0%	17,1%	20,2%	9,9
<b>Sudeste</b>	<b>22,4%</b>	<b>22,9%</b>	<b>24,5%</b>	<b>25,1%</b>	<b>26,7%</b>	<b>25,0%</b>	<b>26,5%</b>	<b>27,2%</b>	<b>27,8%</b>	<b>28,6%</b>	<b>29,6%</b>	<b>7,2</b>
Minas Gerais	19,0%	20,6%	21,4%	23,0%	25,3%	21,4%	22,6%	23,8%	22,0%	23,2%	25,6%	6,6
Espírito Santo	20,9%	19,4%	21,5%	22,0%	24,4%	23,5%	23,0%	23,0%	26,2%	26,6%	27,4%	6,5
Rio de Janeiro	19,9%	20,0%	20,8%	22,7%	23,8%	23,1%	26,8%	27,2%	27,5%	28,6%	31,3%	11,4
São Paulo	25,1%	25,4%	27,7%	27,2%	28,6%	27,7%	28,6%	29,1%	30,8%	31,4%	31,1%	6,0

Fonte: Adaptação própria a partir de Inep (2025).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

Tabela 4 - Taxa Líquida de Escolarização na graduação – Brasil, grandes regiões e unidades da federação – 2012-2024.

Região/UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022	2023	(conclusão)	
											Aumento 2012-2023 (p.p.)	Varição 2012/2023 (%)
Sul		25,5%	25,4%	25,7%	26,2%	26,8%	27,9%	29,9%	29,6%	28,7%	29,7%	4,3
Paraná		26,9%	24,5%	26,4%	26,4%	25,4%	27,6%	29,9%	30,1%	29,8%	31,3%	4,5
Santa Catarina		27,0%	27,0%	27,8%	27,8%	29,4%	30,7%	31,3%	32,7%	29,6%	29,2%	2,2
Rio Grande do Sul		23,1%	25,4%	23,5%	24,9%	26,6%	26,5%	29,0%	27,1%	26,6%	28,4%	5,3
Centro-Oeste		25,8%	25,7%	27,1%	27,7%	28,2%	28,9%	30,3%	30,1%	30,7%	30,4%	4,6
Mato Grosso do Sul		23,4%	22,1%	24,1%	22,2%	25,6%	28,7%	25,1%	23,7%	27,1%	33,7%	10,3
Mato Grosso		23,0%	24,0%	23,1%	25,5%	25,8%	25,7%	26,4%	24,5%	24,4%	22,3%	-0,7
Goiás		23,4%	23,0%	25,4%	26,9%	25,8%	26,3%	29,0%	30,1%	28,8%	26,7%	3,3
Distrito Federal		36,5%	36,6%	37,6%	37,1%	38,7%	38,1%	41,7%	41,2%	44,3%	44,3%	7,8

Fonte: Adaptação própria a partir de Inep (2025).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

No Norte, a taxa passou de 13,2% para 23,4% (+10,2 p.p.;  $\sim+0,85$  p.p./ano), o maior incremento relativo do país. Destacam-se os saltos do Pará (+13,1 p.p.) e do Tocantins (+12,7 p.p.; 28,5% em 2024). O Amazonas apresenta o menor patamar regional (21,1%). O quadro indica ganhos recentes de acesso, ainda condicionados por desafios de interiorização e capacidade instalada. No Nordeste, a TLE subiu de 12,9% para 21,9% (+9,0 p.p.;  $\sim+0,75$  p.p./ano), mantendo a menor média regional. A heterogeneidade é marcada: o Piauí atinge 25,6%, enquanto Alagoas registra 17,8%. Em termos de avanço, Maranhão (+11,3 p.p.) e Bahia (+9,9 p.p.) se destacam, mas a maior parte dos estados segue em patamares baixos de escolarização líquida.

Partindo de base mais alta, o Sudeste avançou de 22,4% para 29,6% (+7,2 p.p.;  $\sim+0,60$  p.p./ano). Rio de Janeiro (31,3%) e São Paulo (31,1%) lideram, enquanto Minas Gerais (25,6%) e Espírito Santo (27,4%) exibem níveis inferiores. No Sul, a TLE passou de 25,5% para 30,2% (+4,7 p.p.;  $\sim+0,39$  p.p./ano), com variação contida e alta estabilidade; o Paraná é o destaque (31,9%), seguido por Rio Grande do Sul (29,8%) e Santa Catarina (28,2%). No Centro-Oeste, a TLE cresceu de 25,8% para 32,3% (+6,5 p.p.;  $\sim+0,54$  p.p./ano), posicionando a região entre as mais elevadas do país. O Distrito Federal é um ponto fora da curva, com 44,9% (maior valor nacional); Goiás (31,3%) e Mato Grosso do Sul (30,6%) superam 30%, enquanto Mato Grosso fica abaixo da média regional (24,7%).

O contraste territorial é amplo: a distância entre Alagoas (17,8%) e o Distrito Federal (44,9%) alcança 27,1 p.p. Em 2024, Centro-Oeste e Sul exibem os patamares mais altos, o Sudeste vem a seguir, e Norte e Nordeste permanecem nos níveis mais baixos. Entre os maiores crescimentos no período 2012–2024, sobressaem Pará (+13,1 p.p.), Tocantins (+12,7 p.p.), Rio de Janeiro (+11,4 p.p.) e Maranhão (+11,3 p.p.).

Em síntese, entre 2012 e 2024, Norte (+10,2 p.p.) e Nordeste (+9,0 p.p.) aceleraram proporcionalmente, mas ainda ficam atrás; Centro-Oeste e Sul sustentam os maiores patamares; e o Sudeste cresce de modo moderado. O padrão nacional combina expansão com forte assimetria territorial, sugerindo que a convergência exigirá incrementos persistentes na oferta pública (vagas, infraestrutura e permanência) e estratégias de interiorização mais intensivas, enquanto regiões já em níveis elevados tendem a registrar ganhos marginais.

### 5.1.3. Indicador 12C: Participação do segmento público na expansão das matrículas de graduação

O Indicador 12C mede, em porcentagem, quanto o aumento das matrículas nas instituições públicas contribuiu para a expansão total das matrículas de graduação no Brasil a partir de 2012, nosso ponto de partida. Em termos simples, ele compara o quanto as matrículas cresceram nas IES públicas com o quanto cresceram no total do sistema no mesmo período.

O Gráfico 3 mostra que a participação do setor público na expansão das matrículas (12C) oscilou ao longo da série, mas com tendência geral de queda e muito aquém da meta do PNE (40%). Em 2013, o público respondeu por 13,1% do crescimento; em 2015, caiu para 5,5%; voltou a ganhar fôlego em 2018 (12,7%) e recuou fortemente em 2020 (3,6%), com recuperação parcial em 2021 (9,3%) e nova perda até 2024 (5,3%). No acumulado 2012–2024, a expansão líquida de matrículas foi de +3,19 milhões, dos quais apenas +167 mil vieram do setor público — isto é, 5,25% do ganho total (o equivalente a cerca de 1 matrícula pública nova para cada 18 privadas). Em 2024, portanto, o 12C permanece distante da referência de 40%, evidenciando que a expansão recente se deu, predominantemente, no segmento privado.

O 12C das universidades federais parte de 15,5% (2013), recua para a faixa de 9%–12% entre 2016–2019, cai abruptamente em 2020 (3,4%), tem recuperação parcial em 2021 (7,9%) e volta a ceder até 2024 (3,2%). Em termos de volume, essa trajetória implica contribuição residual das federais para o ganho líquido do período: algo na ordem de ~100 mil matrículas do saldo adicional desde 2012 ( $\approx 3,2\%$  de +3,19 milhões). Em outras palavras, as universidades federais perdem peso relativo na expansão após 2020 e não recuperam o patamar pré-pandemia, ao passo que o privado mantém a trajetória ascendente.

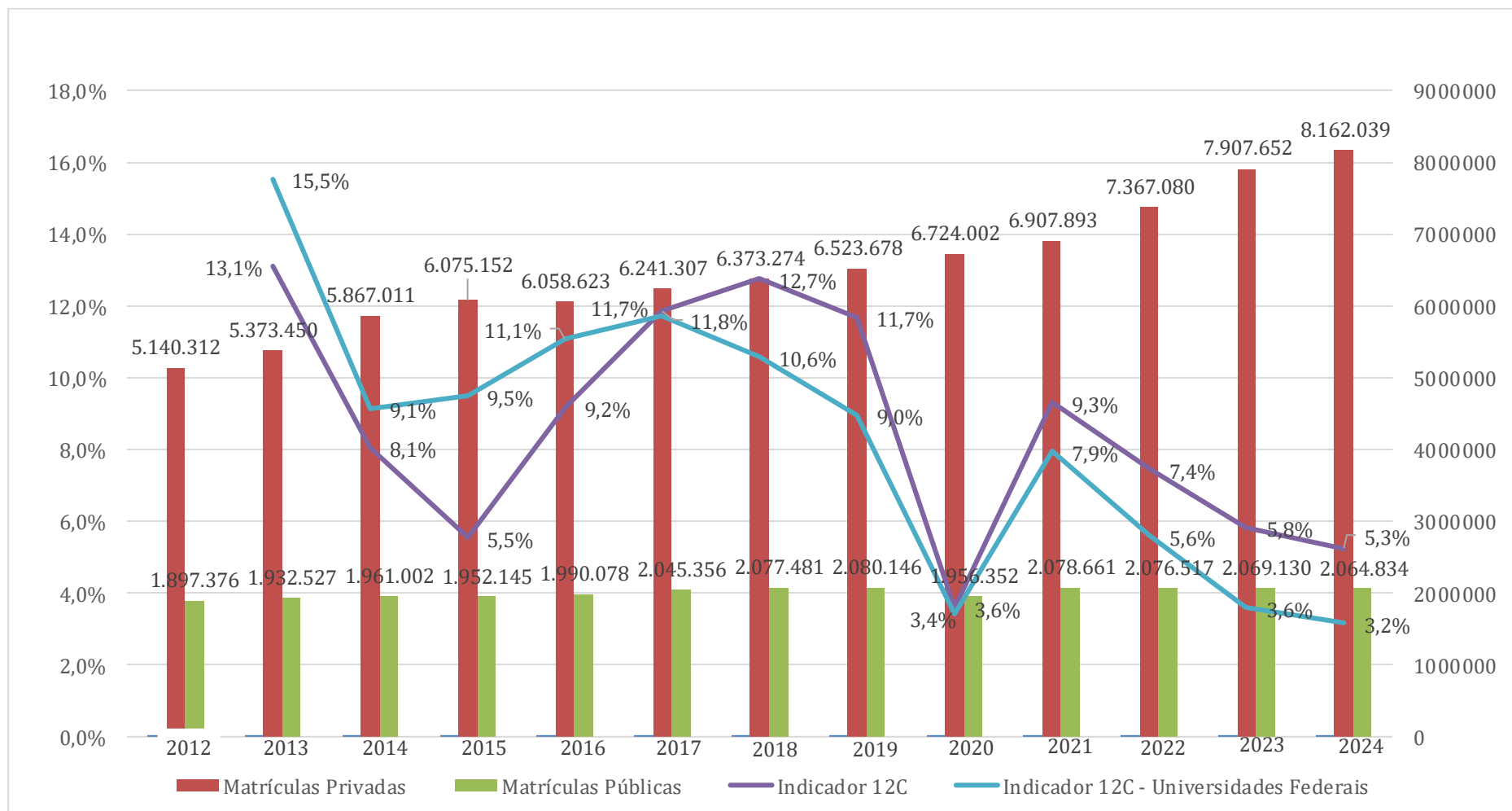


Gráfico 3 – Participação do segmento público na expansão de matrículas – Brasil – 2012-2022.

Fonte: Inep (2022).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

A Tabela 5 revela uma reconfiguração profunda do sistema entre 2012 e 2024. O sistema de graduação no Brasil mudou de perfil entre 2012 e 2024. O total de matrículas saiu de 7,0 para 10,2 milhões, um aumento de 3,19 milhões. Esse avanço, porém, não veio dos cursos presenciais: enquanto o presencial diminuiu (–886 mil matrículas), a educação a distância (EAD) se expandiu fortemente (+4,08 milhões) e passou a concentrar a maior parte dos alunos em 2024 (50,7% do total). Nesse movimento, o peso do setor público encolheu. Em 2012, as instituições públicas reuniam 27% das matrículas; em 2024, ficaram com 20,2%. Em números absolutos, o público cresceu pouco no período (+167 mil), enquanto o setor privado acrescentou mais de 3 milhões de matrículas e hoje responde por quase 80% do sistema.

Tabela 5 – Crescimento de Matrículas, por categoria administrativa e modalidade de ensino - Brasil – 2012-2024.

MODALIDADE E CATEGORIA ADMINISTRATIVA	2012		2024		CRESCIMENTO 2012-2024	
	Matrículas	%	Matrículas	%	Matrículas	%
<b>TODAS AS IES E MODALIDADES</b>	<b>7.037.688</b>	<b>100,0%</b>	<b>10.226.873</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.189.185</b>	<b>100,0%</b>
<b>TODOS OS CURSOS PRESENCIAIS</b>	<b>5.923.838</b>	<b>84,2%</b>	<b>5.037.482</b>	<b>49,3%</b>	<b>-886.356</b>	<b>-27,8%</b>
<b>PÚBLICA</b>						
Federal	985.202	14,0%	1.226.567	12,0%	241.365	7,6%
Estadual	560.505	8,0%	545.171	5,3%	-15.334	-0,5%
Municipal	170.045	2,4%	77.757	0,8%	-92.288	-2,9%
<b>PRIVADA</b>						
Privada sem fins lucrativos	2.313.311	32,9%	1.273.009	12,4%	-1.040.302	-32,6%
Privada com fins lucrativos	1.894.775	26,9%	1.914.978	18,7%	20.203	0,6%
<b>TODOS OS CURSOS EAD</b>	<b>1.113.850</b>	<b>15,8%</b>	<b>5.189.391</b>	<b>50,7%</b>	<b>4.075.541</b>	<b>127,8%</b>
<b>PÚBLICA</b>						
Federal	102.211	1,5%	90.981	0,9%	-11.230	-0,4%
Estadual	64.778	0,9%	121.576	1,2%	56.798	1,8%
Municipal	14.635	0,2%	2.782	0,0%	-11.853	-0,4%
<b>PRIVADA</b>						
Privada sem fins lucrativos	272.597	3,9%	516.556	5,1%	243.959	7,6%
Privada com fins lucrativos	659.629	9,4%	4.457.496	43,6%	3.797.867	119,1%

Fonte: Adaptado de Inep (2025).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

No presencial, as trajetórias foram diferentes entre as redes. As universidades federais cresceram (de 985 mil para 1,227 milhão), mas esse ganho não compensou as quedas nas redes municipal (que perdeu mais da metade das matrículas) e nas instituições privadas sem fins lucrativos (forte retração). As privadas com fins lucrativos ficaram praticamente estáveis no presencial. Em síntese, o presencial se contraiu porque caiu sobretudo onde antes havia grande volume de vagas: privadas

sem fins lucrativos e sistemas municipais. Já na EAD, a expansão foi clara e concentrada. O maior salto ocorreu nas instituições privadas com fins lucrativos, que cresceram de 660 mil para 4,46 milhões de matrículas e, sozinhas, passaram a reunir 43,6% de todos os estudantes do país em 2024. Houve aumento também nas privadas sem fins lucrativos e nas estaduais; já a EAD federal e municipal encolheram.

O resultado dessa virada é um sistema cada vez mais ancorado na EAD privada, especialmente no segmento com fins lucrativos, com perda de espaço relativo do setor público. Isso ajuda a entender por que a parcela pública do crescimento (indicador 12C) permaneceu baixa ao longo do período: a expansão recente ocorreu majoritariamente fora da rede pública e, dentro dela, com pouco impulso da EAD. A dinâmica por modalidade é decisiva, no setor privado, o EAD salta de 932 mil para ~4,97 milhões (+4,04 mi; +433%), passando a responder por ~61% das matrículas privadas em 2024. Em contrapartida, o presencial privado encolhe (4,21 mi → ~3,19 mi; -24,2%). No setor público, o EAD cresce de 182 mil para ~215 mil (peso modesto, ~10% do público), e nas universidades federais há movimento misto: queda no EAD (88,5 mil → 70,3 mil) e alta no presencial (885,7 mil → 1,005 mi).

A Tabela 6 mostra, ano a ano a participação do segmento público e, dentro dele, das universidades federais na expansão nacional das matrículas. No agregado do país, o público oscilou e nunca se aproximou da meta de 40%: sai de 13,1% (2013), cai para 5,5% (2015), teve pico relativo em 2018 (12,7%) e recuou fortemente em 2020 (3,6%), encerrando 2024 em 5,3%. O recorte das federais repetiu o padrão em patamares mais baixos: 37,8% (2013) para 6,1% (2024), com queda acentuada em 2020 (5,7%).

O Norte foi a única região com participação negativa do setor público em praticamente toda a série, com valores muito baixos e quedas profundas: -55,4% (2013), -31,0% (2014) e um tombo em 2020 (-67,4%), mantendo-se negativos até 2024 (-9,4%). No recorte das federais, o movimento foi ainda mais severo: de 27,1% (2013) para -55,8% (2020) e -2,6% (2024). Em termos substantivos, isso significa que, quando o Brasil expandiu matrículas, o Norte contribuiu menos pelo lado público (e especialmente pelo federal), sugerindo retração relativa do segmento público na região e/ou um avanço muito mais forte do privado (particularmente EAD). O resultado é um hiato regional que dificulta a convergência à meta do PNE.

Tabela 6 – Indicador 12C por região – público e universidades federais, Brasil – 2012-2024.

	% Públicas											
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Brasil</b>	13,1%	8,1%	5,5%	9,2%	11,8%	12,7%	11,7%	3,6%	9,3%	7,4%	5,8%	5,3%
<b>Norte</b>	-55,4%	-31,0%	-23,7%	-17,1%	-20,5%	-16,9%	-16,8%	-67,4%	-12,0%	-9,4%	-7,7%	-9,4%
<b>Nordeste</b>	8,8%	13,8%	14,2%	13,1%	15,4%	15,5%	11,3%	-1,2%	4,5%	8,0%	4,6%	3,4%
<b>Centro-Oeste</b>	23,1%	14,2%	19,6%	26,8%	31,3%	33,4%	34,9%	25,8%	26,8%	21,5%	19,6%	18,4%
<b>Sudeste</b>	31,0%	17,1%	17,5%	23,9%	28,5%	28,8%	29,1%	24,0%	25,8%	20,7%	16,4%	14,9%
<b>Sul</b>	2,2%	-15,3%	-30,1%	-23,8%	-19,4%	-15,1%	-12,9%	-9,0%	-7,6%	-13,0%	-12,0%	-11,0%
	% Universidades Federais											
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Brasil</b>	37,8%	18,7%	17,8%	18,9%	21,2%	21,1%	19,2%	5,7%	12,7%	9,7%	6,9%	6,1%
<b>Norte</b>	27,1%	14,0%	9,1%	15,5%	13,2%	10,3%	6,9%	-55,8%	4,2%	6,8%	4,0%	-2,6%
<b>Nordeste</b>	20,1%	28,1%	28,7%	31,9%	39,4%	41,5%	30,2%	0,4%	17,2%	17,0%	8,1%	8,4%
<b>Centro-Oeste</b>	76,2%	23,6%	28,1%	35,0%	46,7%	65,0%	78,9%	35,9%	28,3%	25,6%	26,3%	23,0%
<b>Sudeste</b>	39,5%	14,3%	14,7%	12,4%	14,1%	12,7%	11,9%	7,8%	9,1%	6,6%	5,4%	5,3%
<b>Sul</b>	84,4%	21,3%	17,2%	21,7%	21,7%	23,9%	27,2%	20,4%	16,8%	6,8%	4,8%	5,2%

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo da Educação Superior (Inep, 2025).

Nota: Todos os anos são calculados em relação a 2012, conforme metodologia descrita pelo Inep (2024).

O Nordeste apresentou uma trajetória positiva, porém modesta do público, entre 8,8% e 15,5% no ciclo 2013–2019, com queda pontual em 2020 (–1,2%), seguida de recuperação parcial e arrefecimento até 2024 (3,4%). Nas federais, há um ciclo de protagonismo até 2018 (20,1% → 41,5%), seguido de forte perda de fôlego (0,4% em 2020 e apenas 8,4% em 2024). A leitura combinada indica que, embora o Nordeste tenha contribuído positivamente para a expansão pública, a capacidade das federais de sustentarem essa contribuição recuou no pós-2018/2020, o que limita o papel do segmento federal na tração do acesso com equidade.

O Centro-Oeste foi o destaque nacional: participação pública consistentemente elevada e crescente até 2019 (23,1% → 34,9%), mantendo patamar alto mesmo após 2020 (18,4% em 2024). No recorte federal, o protagonismo foi ainda mais claro, com valores muito altos e picos em 2019 (78,9%), encerrando 2024 em 23,0% — ainda acima das demais regiões. Isso sugere uma rede federal regional robusta e com capacidade de adicionar vagas líquidas à expansão nacional, mesmo em anos de contração geral. Em termos de política, o Centro-Oeste funciona como “contrapeso” positivo na composição do 12C.

O Sudeste manteve participação pública alta em termos relativos (31,0% em 2013; ~28–29% em 2017–2019), mas em queda gradual no fim da série (14,9% em 2024). Já as federais respondem por uma fatia menor e declinante (de 39,5% em 2013 para 5,3% em 2024). A diferença entre as duas linhas indica que, na região, a expansão pública é fortemente puxada pelas redes estaduais (SP, MG, RJ), enquanto o papel das federais é proporcionalmente menor. O Sudeste segue importante para a meta do 40% público, mas a alavanca principal aí não é o subsistema federal.

O Sul se assemelha ao Norte pela contribuição negativa do público em quase toda a série (–30,1% em 2015; –11,0% em 2024), sugerindo que a expansão regional foi liderada pelo privado e que houve perda relativa do segmento público. Nas federais, há um patamar muito elevado em 2013 (84,4%), mas com queda contínua até valores baixos no fim da série (5,2% em 2024). O resultado é um descolamento persistente entre a expansão regional e a meta do PNE, com papel declinante das universidades federais na dinâmica de acréscimo de vagas.

Na análise nacional dois blocos se formam: Centro-Oeste e Sudeste apresentam as maiores participações públicas no agregado, mas por razões distintas: forte peso das federais no Centro-Oeste versus predomínio das estaduais no Sudeste. Nordeste

ficou em patamar intermediário, com ciclo de alta das federais até 2018 e perda posterior. Norte e Sul exibem saldos negativos do público, com quedas expressivas em 2020 e recuperação insuficiente, o que puxa o indicador nacional para baixo. Em termos de contribuição ao cumprimento da Meta 12C, o desempenho do Centro-Oeste é o mais alinhado, o Sudeste depende do esforço das estaduais, e Norte/Sul são os pontos críticos.

A Figura 1 e a Figura 2 revelam a expansão geográfica de IES privadas e públicas, respectivamente, entre 2012 e 2024. Em 2012, as IES privadas apareciam mais concentradas nas capitais, regiões metropolitanas e em porções densamente povoadas do Sul e do Sudeste, com presença menos frequente em interiores do Norte, do Nordeste e de partes do Centro-Oeste. Em 2024, observa-se um adensamento amplo e uma capilarização evidente: aumentam os pontos em cidades médias e pequenas, há continuidade espacial maior ao longo do território e reduzem-se os “vazios” entre polos regionais. Em síntese, a rede privada passa a cobrir um número maior de municípios e se interioriza de modo marcado em todas as grandes regiões.

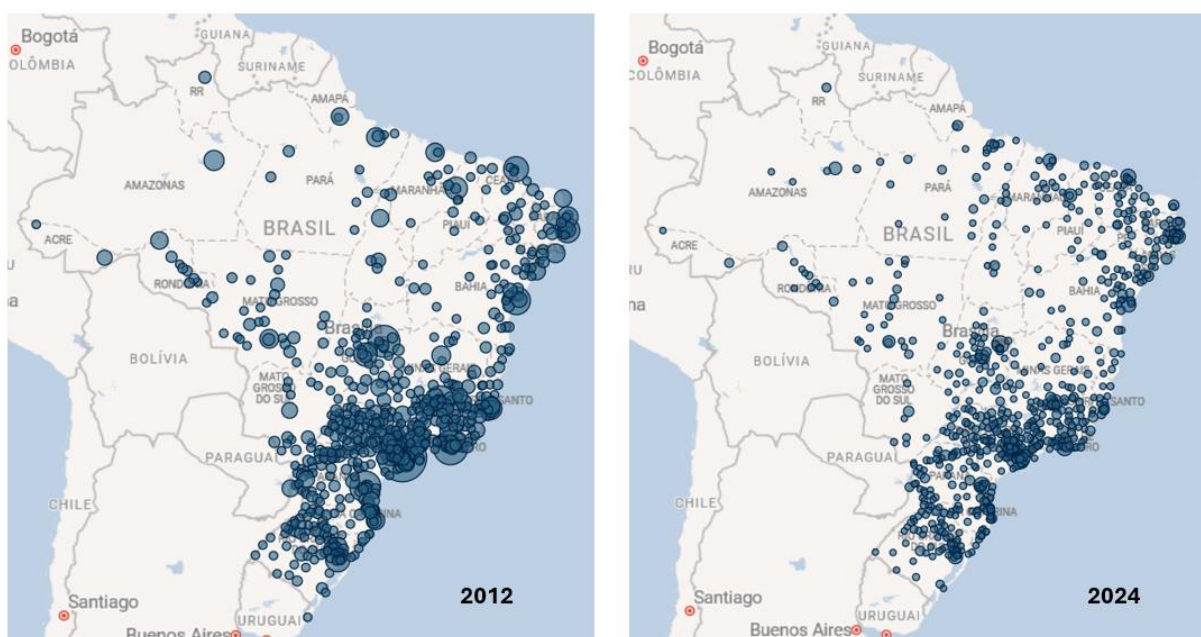


Figura 1 – Expansão geográfica das IES particulares no Brasil em 2012 e 2024  
Fonte: Painel Estatístico do Censo da Educação Superior (Inep, 2025).

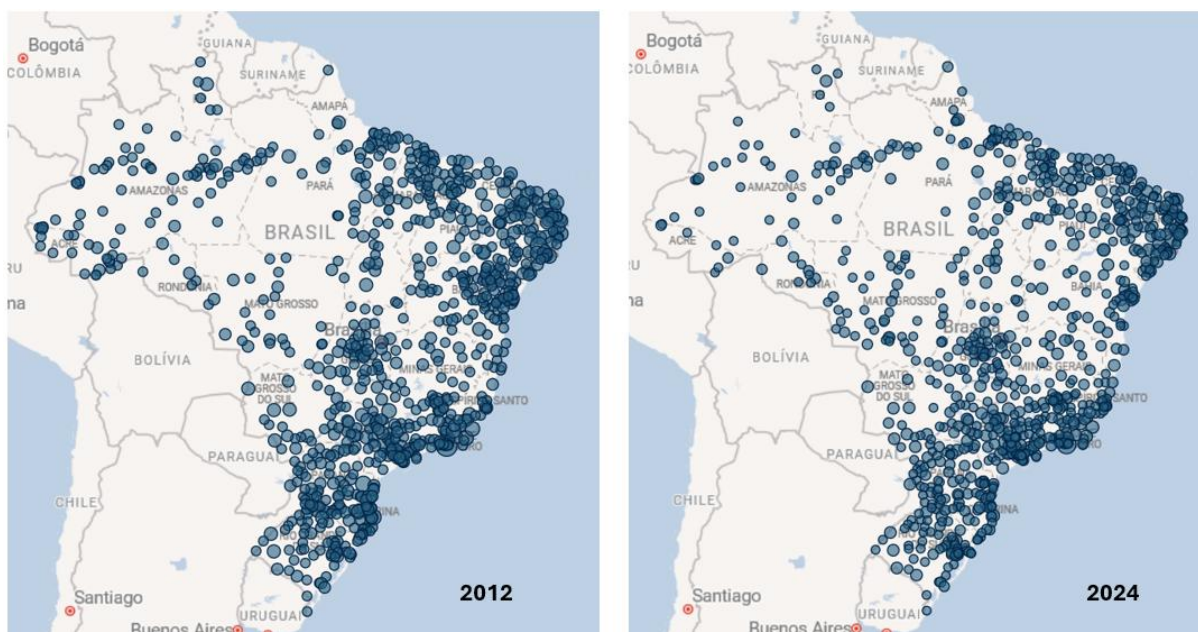


Figura 2 – Expansão geográfica das IES públicas no Brasil em 2012 e 2024  
 Fonte: Painel Estatístico do Censo da Educação Superior (Inep, 2025).

As instituições públicas (Figura 2) já exibiam presença nacional em 2012, ancoradas sobretudo em capitais e distribuídas em polos/campi fora da sede. Em 2024, nota-se expansão incremental e preenchimento de lacunas, com novos pontos especialmente em interiores do Nordeste e do Centro-Oeste e acréscimos no Norte. Ainda assim, a distribuição pública preserva espaçamentos maiores em áreas de baixa densidade populacional, como extensas porções da Amazônia Legal, quando comparada ao padrão observado no setor privado.

Postas lado a lado, as figuras sugerem ritmos e estratégias distintas de difusão territorial. As privadas ampliaram a cobertura municipal com maior rapidez, provavelmente com uso de EaD e polos de suporte à EaD (mais baratos), resultando em malha mais contínua e próxima da vida cotidiana de um conjunto maior de localidades. As públicas também se expandiram e interiorizaram, mas de maneira mais gradual e focalizada, mantendo a lógica de implantação em polos/campus. Essa diferença de capilaridade é coerente com as demais evidências reunidas no projeto, nas quais o crescimento das matrículas ao longo do período foi puxado, em grande medida, pelo segmento privado e em especial EaD, que demanda menor infraestrutura física, ao passo que o setor público avançou com ritmo mais moderado, e presencial.

A leitura do período 2012–2024 indica que o crescimento do setor público foi muito baixo diante do total expandido no sistema. Em doze anos, o público adicionou 167,5 mil matrículas (média de ~14 mil/ano; variação média anual próxima de 0,7% a.a.), enquanto o sistema como um todo cresceu 3,19 milhões (média de ~266 mil/ano). Pela Meta 12C, 40% do crescimento deveria vir do segmento público. Aplicando esse parâmetro ao crescimento observado, o público “deveria” ter somado ~1,28 milhão de novas matrículas no período; como somou apenas 167,5 mil, ficou um déficit de ~1,11 milhão. Mantido o ritmo médio recente ( $\approx 14$  mil/ano), levaria cerca de 79 anos apenas para compensar esse atraso acumulado, um cálculo estático que ilustra a distância em relação à meta. Para que a expansão daqui em diante fosse compatível com a Meta 12C, o público precisaria adicionar ~106 mil matrículas por ano, isto é, cerca de 7,6 vezes o ritmo observado entre 2012 e 2024.

As universidades federais (IFES) tiveram desempenho um pouco melhor dentro do próprio setor público, mas ainda distante do necessário. O saldo foi de +230,1 mil matrículas no período (média de ~19,2 mil/ano; ~1,6% a.a.), o que equivale a 7,2% de todo o crescimento nacional. Se, por hipótese, as universidades federais tivessem que cobrir sozinhas o déficit público para alcançar os 40%, precisariam multiplicar seu ritmo por ~5,5; mantendo o passo atual, seriam cerca de 58 anos para zerar o “atraso” acumulado. No polo oposto, o setor privado avançou 3,02 milhões de matrículas (média de ~252 mil/ano; ~3,9% a.a.) e respondeu por 94,7% do crescimento total. Em uma trajetória compatível com a Meta 12C (que implicitamente deixaria 60% do crescimento ao privado), o ritmo “aceitável” do privado seria de ~159 mil/ano — aproximadamente 37% abaixo do que de fato ocorreu.

Diferenciando por modalidade, no segmento público, o presencial cresceu +133,7 mil no período ( $\approx 11,1$  mil/ano; ~0,63% a.a.) e a EAD pública, +33,7 mil ( $\approx 2,8$  mil/ano; ~1,43% a.a.). Mantida a mesma composição interna do crescimento público observada ( $\approx 80\%$  presencial e 20% EAD), para que o público tivesse atingido os 40% seriam necessários ~1,02 milhão de novas matrículas presenciais públicas (faltaram ~885 mil) e ~257 mil na EAD pública (faltaram ~223 mil). Nas universidades federais, a expansão veio do presencial (+241,4 mil;  $\approx 20,1$  mil/ano; ~1,84% a.a.), enquanto a EAD federal encolheu (–11,2 mil;  $\approx -936$ /ano; –0,97% a.a.), sinalizando que, dentro do setor público, a EAD não funcionou como vetor de expansão. Para comparação, no

privado houve queda no presencial (–1,02 milhão) e um salto expressivo na EAD (+4,04 milhões, com forte peso das instituições com fins lucrativos).

Em suma, o “quanto falta” para a Meta 12C não é marginal: exige multiplicar o ritmo anual de criação de vagas públicas, especialmente nas IFES, e reequilibrar a composição da expansão (hoje majoritariamente privada e via EAD). Sem essa inflexão, a participação pública na expansão permanecerá estável em torno de 5%–7% e a meta de 40% seguirá fora de alcance por muitas décadas.

O Inep (2024) reflete que a régua atual é exógena ao setor público, pois torna o segmento privado um parâmetro implícito para o segmento público, pois é este último que deve “correr atrás” do ritmo imposto pelo sistema privado sobre o sistema (e que domina esse sistema desde a década de 1975 – ver Tabela 1). Ou seja, a conta embutida determina que o público precisa crescer pelo menos dois terços do que crescer o privado.

$$\frac{G_{pub}}{G_{pub} + G_{priv}} \geq 0,40 \rightarrow G_{pub} \geq \frac{2}{3} G_{priv}$$

O problema apontado pelo Inep (2022) é que os dois segmentos possuem lógicas organizacionais distintas. O privado, especialmente com EAD, expande com custos marginais mais baixos, prazos mais curtos e maior flexibilidade; o público amplia com obras, concursos, carreira docente, custeio e investimento plurianual. Atrelar a meta pública ao ritmo do privado pode gerar metas irrealistas e punições “por não acompanhar” um ciclo que não controla.

O Inep (2022) sugere que as metas do segmento público sejam calibradas com base no próprio histórico e capacidade instalada do segmento (patamares históricos), e não em um *benchmark* exógeno. Em vez de “40% do que vier”, trabalhar com trajetórias próprias (ex.: número absoluto de vagas públicas/ano, taxa média histórica de expansão factível, metas plurianuais por modalidade/presencial-EaD pública etc.).

Os dados apresentados até agora confirmam essa percepção do Inep (2022). A Tabela 5 mostra um crescimento modesto do estoque institucional público ao longo de 2012–2024, enquanto o sistema segue privado-majoritário. Mesmo com aumento absoluto de universidades federais e matrículas, a participação relativa cai, o que é típico de contexto em que o privado cresce mais rápido (muito por EAD). Logo, usar o

privado como bússola tende a impor ao público um alvo pró-cíclico (quanto mais o privado acelera, mais o público “fica para trás” se não dispuser de orçamento).

Em perspectiva internacional, a participação privada na educação superior é estrutural e relativamente estável: cerca de um terço das matrículas está em instituições não estatais, com variações marcantes entre países e regiões (ver Tabela 2). De acordo com o GEM (2021), 99 de 131 países, a fatia privada no nível terciário supera a do primário e, em 96, supera a do secundário. Embora amplie a oferta, esse avanço traz desafios recorrentes de qualidade, equidade e regulação, dada a maior dependência de mensalidades e a heterogeneidade de mecanismos de garantia de qualidade (GEM, 2021).

No Brasil, o caso é ainda mais pronunciado: o crescimento das matrículas privadas vem em trajetória ascendente há décadas e foi amplamente impulsionado pela expansão do EaD, como demonstrado na Tabela 1. Em comparação internacional, e conforme a Tabela 2, o país já exhibe uma concentração de matrículas no setor privado superior à média de qualquer continente e entre as mais elevadas do mundo. Esse padrão reforça a necessidade de políticas públicas que assegurem qualidade, acessibilidade e regulação efetiva, sobretudo quando a expansão ocorre majoritariamente fora do setor público, para que o aumento da cobertura não se faça à custa de padrões acadêmicos e de equidade no acesso.

Nesse contexto, o contrapeso público é crucial. As instituições públicas, especialmente as universidades federais no Brasil, funcionam como âncoras de qualidade acadêmica, equidade e coordenação sistêmica (Chauí, 2003; Sguissardi, 2005; Fávero; Sguissardi, 2012): estabelecem padrões de referência (currículo, avaliação, pesquisa e formação de docentes) (Fávero; Sguissardi, 2012), sustentam áreas estratégicas e menos “atrativas” ao mercado (formações de alta complexidade, interiorização, infraestrutura laboratorial) (Lobo, 2011; Rodrigues, 2023) e operam políticas de permanência estudantil que mitigam desigualdades.

Além disso, o setor público oferece estabilidade anticíclica frente a choques econômicos e regulações de mercado (inclusive no EaD), reduzindo riscos de expansão baseada em ofertas de baixo custo e alto volume (Bertolín, 2011; Sguissardi, 2012). Reforçar a capacidade das instituições públicas, em vagas efetivas, pessoal, infraestrutura e assistência estudantil, não apenas melhora a qualidade média do sistema, como também reequilibra a composição público–privado.

À luz das evidências sintetizadas pela análise dos indicadores 12A, 12B e 12C, e do argumento do Inep (2022; 2024) de que a régua atual impõe ao segmento público um *benchmark* exógeno, concordamos que é recomendável dissociar a aferição do desempenho público do ritmo de expansão do setor privado. Metas próprias para a educação superior pública, ancoradas em patamares históricos e capacidade instalada, devem privilegiar parâmetros absolutos e operacionais (vagas públicas/ano, trajetórias factíveis por modalidade, inclusive EaD público, e metas de permanência) em vez de proporções dependentes da velocidade privada. Isso evita a lógica pró-cíclica embutida no 12C (quanto mais o privado acelera, mais o público “fica para trás”), reduz o risco de punições por fatores fora do controle das IES públicas e torna o monitoramento mais aderente à missão de cobertura com equidade e qualidade.

Contudo, a simples redefinição de metas não basta: a desvinculação precisa vir acompanhada do fortalecimento do contrapeso público. Em termos práticos, isso significa financiamento estável e plurianual, recomposição e valorização de quadros de pessoal, expansão e manutenção de infraestrutura acadêmica e estudantil, e políticas de permanência que sustentem a redução da evasão, sob pena de as novas metas se tornarem apenas formais.

A próxima seção examina os desafios institucionais e orçamentários que condicionam a viabilidade dessa estratégia e o quanto ela requer recomposição de capacidade para que o setor público, em especial as universidades federais, cumpram sua função de âncora de qualidade e equidade.

## **5.2. Desmonte das Universidades Federais**

Nesta seção, adotamos o referencial de desmonte de políticas de Bauer e Knill (2012; 2014) que desloca o foco analítico dos efeitos para os *outputs* governamentais, isto é, os atos e arranjos efetivamente aprovados ou alterados (leis, decretos, portarias e os instrumentos que instituem). Como os efeitos (por exemplo, taxas de matrícula) decorrem de múltiplos fatores externos, eles não permitem inferir com segurança “o que o governo fez”; por isso, a unidade de observação aqui são os *outputs* e sua reconfiguração ao longo do tempo (Bauer; Knill, 2014). Seguindo a recomendação dos autores, o exame é do campo inteiro de política, o ecossistema regulatório e operacional da educação superior, e não de um programa isolado, pois mudanças relevantes tendem a emergir de ajustes distribuídos nesse conjunto.

Aplicamos, o *codebook* do projeto para classificar cada ato segundo: densidade de políticas (criação/extinção de regimes), densidade de instrumentos (novas regras ou consolidações), intensidade formal (capacidade administrativa e procedimental) e substantiva (grau de permissividade ou restrição sobre a oferta), considerando também sua visibilidade. Essa leitura atravessa três eixos substantivos: acesso e permanência estudantil, pessoal (docentes e TAE) e regulação, sempre transversalizada pelo orçamento, entendido aqui como condicionante material da capacidade de implementação e, portanto, variável-chave para mensurar o quanto os *outputs* ampliam, mantêm ou restringem a possibilidade de as universidades federais preservarem e expandirem matrículas públicas.

### 5.2.1. Acesso e Permanência Estudantil

No eixo de acesso e permanência, não foram editados novos normativos entre 2014 e 2016 sob a gestão de Dilma Rousseff. O arranjo normativo que estrutura esse eixo no período do PNE 2014–2024 decorre, em grande medida, de decisões tomadas antes do início da vigência do Plano: o PNAES é institucionalizado pela Portaria Normativa nº 39/2007 e pelo Decreto nº 7.234/2010; o Programa de Bolsa Permanência é criado pela Portaria MEC nº 389/2013; e o modelo de ingresso via Sisu articulado à Lei de Cotas é definido pela Portaria Normativa nº 2/2010, pela Lei nº 12.711/2012, pelo Decreto nº 7.824/2012 e pelas Portarias Normativas nº 18 e nº 21/2012. Ou seja, quando o PNE entra em vigor, em 2014, a arquitetura normativa de acesso e permanência já está montada e em fase de implementação, com os principais instrumentos aprovados em momentos anteriores, muitos deles no próprio governo Dilma, especialmente ao longo do primeiro mandato.

De acordo com o Censup, as matrículas nas universidades federais sobem de 1.046.604 estudantes, em 2014, para 1.083.179, em 2016, em uma rede que passa de 60 para 63 instituições. O crescimento é moderado em termos quantitativos, mas ocorre com mudança importante de composição: há maior presença de estudantes de escola pública, negros, indígenas, quilombolas e de baixa renda, resultado combinado do Reuni, da interiorização, do Sisu e da Lei de Cotas (Ristoff, 2014; Silva; Costa, 2017; Senkevics, 2019; Abreu; Ximenes, 2020; Silva, 2020; Mec, 2022).

No mesmo período, conforme pode ser visto no Gráfico 4, há um salto expressivo da dotação autorizada para assistência: os valores, corrigidos pelo IPCA, saem de

cerca de R\$ 1,12 bilhão em 2013 para aproximadamente R\$ 1,89 bilhão em 2014 e superam R\$ 2,02 bilhões em 2015 e 2016. A dotação atualizada também cresce, embora em ritmo mais moderado, passando de aproximadamente R\$ 1,05 bilhão em 2013 para R\$ 1,20 bilhão em 2014, R\$ 1,30 bilhão em 2015 e R\$ 1,35 bilhão em 2016.

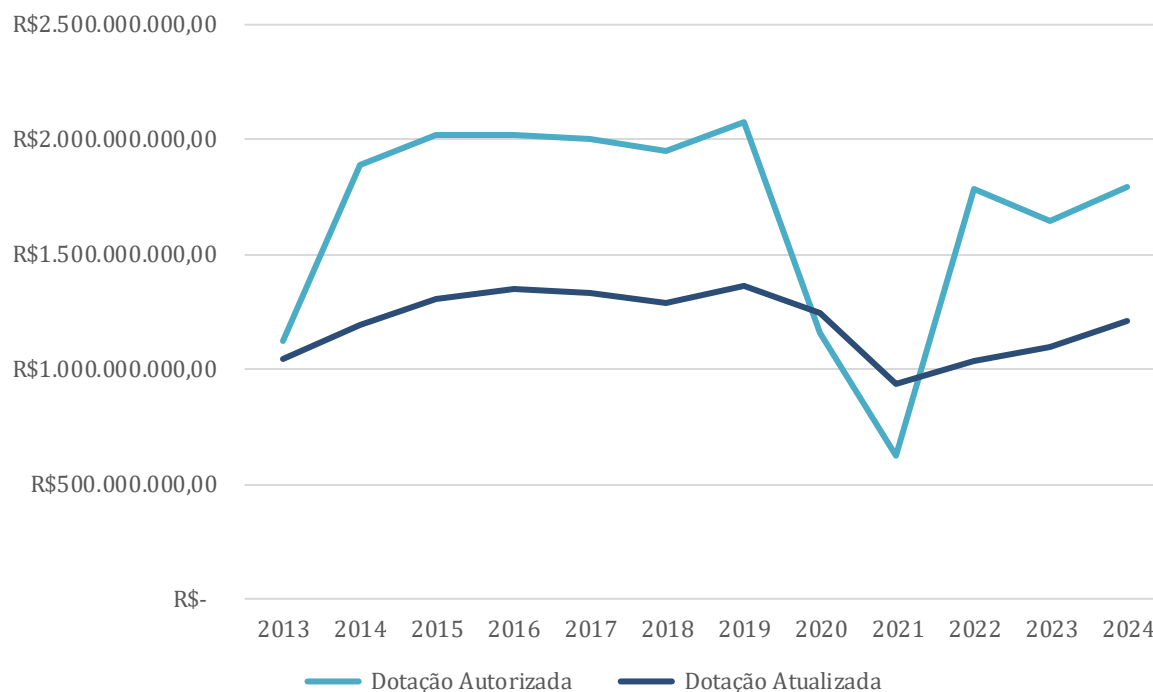


Gráfico 4 – Histórico do Orçamento para Assistência ao Estudante das Universidades Federais – 2013 a 2024.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel do Orçamento Federal – SIOP (2025) e IBGE (2025).

Nota: No Painel do Orçamento Federal – SIOP (2025) foram selecionados os anos (2013 a 2024), Órgão Orçamentário: 26000 - Ministério da Educação, Ações 2994 e 4002 (todos), Grupo de Despesa: 3 - Outras Despesas Correntes. Os valores finais foram corrigidos pelo IPCA acumulado de dezembro de cada ano.

Em termos reais, portanto, há uma expansão consistente dos recursos efetivamente disponibilizados para assistência, ainda que menos intensa do que sugerido apenas pela série de dotação autorizada. Como o número de estudantes cresce de forma muito mais lenta, o gasto potencial médio por estudante aumenta, o que é condizente com a entrada de um público mais vulnerável, que demanda mais bolsas, auxílios e serviços de apoio para permanecer na universidade (Silva; Costa, 2017; Senkevics, 2019; Silva, 2020; Mec, 2022).

Apesar do hiato de quase três anos sem novos atos específico, a análise contextualizada não revela sinais de reversão, enfraquecimento ou esvaziamento dos

instrumentos existentes. Pelo contrário, o período é marcado pela institucionalização do Sisu, Lei de Cotas e do PNAES, acompanhada por expansão relevante do orçamento de assistência estudantil, conforme evidenciado pelo Gráfico 4. Trata-se, portanto, de uma fase de implementação e fortalecimento de um arranjo aprovado anteriormente, e não de abandono silencioso da política.

Em termos do modelo de Bauer e Knill (2012; 2014), não se observa redução de densidade ou intensidade, nem alterações que tornem a política mais ou menos generosa ou alterem capacidade administrativa das universidades federais nesse eixo. Assim, para fins de codificação, o período de 2014 a 2016 é classificado como estabilidade da densidade de políticas e de instrumentos, intensidade substantiva neutra (sem mudança de regras que afetem a taxa de matrículas) e intensidade formal positiva, em razão do aumento expressivo do orçamento de assistência evidenciado no

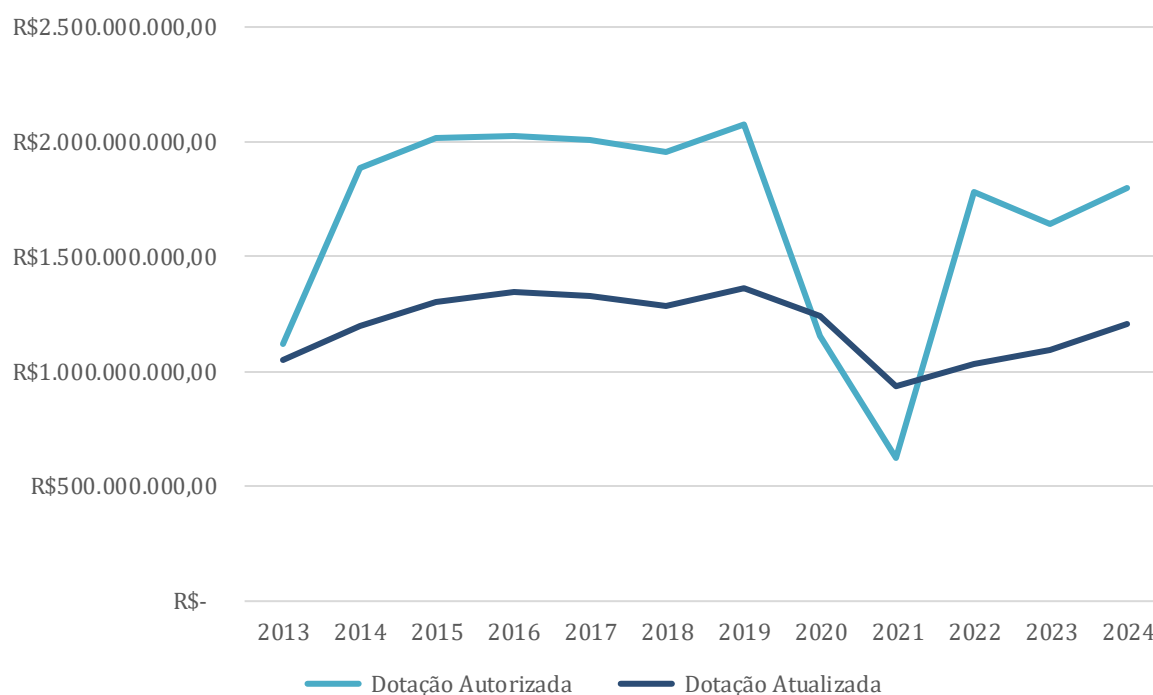


Gráfico 4 Gráfico 4.

Esse período é atravessado por uma inflexão político-institucional maior: o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016, que culminou na posse de seu vice, Michel Temer. O *impeachment* inaugura uma nova coalizão governamental e é seguido, no mesmo ano, pela aprovação da EC nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos por vinte anos. A literatura identificou na EC 95 um marco de mudança do regime fiscal, com efeitos restritivos sobre as políticas sociais e, em particular, sobre

a capacidade de financiar as metas do PNE e a expansão da educação superior pública (Nunes; Abilio, 2019; Felinto, 2022).

Amaral (2017) sustenta que o novo regime tornou praticamente inviável o cumprimento das metas de financiamento previstas na Meta 20, dado o congelamento real da despesa federal em educação. Chaves, Reis e Guimarães (2018) mostraram como, mesmo antes da EC 95, o financiamento da educação superior já enfrentava tensões ligadas à dinâmica da dívida pública, que se agravaram no contexto de austeridade; e Dutra e Brisolla (2020) analisaram a educação superior, especialmente os institutos federais, como um dos campos diretamente tensionados pela combinação entre expansão da rede e compressão orçamentária após a emenda.

Durante o governo Michel Temer, o eixo de acesso e permanência nas universidades federais permanece alicerçado no arranjo normativo herdado do ciclo anterior. As alterações mais relevantes dizem respeito a ajustes incrementais no público beneficiário, com a incorporação das pessoas com deficiência na reserva de vagas, aprofundando o caráter afirmativo do modelo sem alterar seu desenho central.

Considerando as matrículas, os dados do Censup indicam continuidade da expansão, ainda que em ritmo mais moderado. Entre 2016 e 2018, as matrículas nas universidades federais passam de 1.083.179 para 1.123.691, em uma rede que se mantém com 6318 instituições. No plano orçamentário, o Gráfico 4 mostra que a dotação autorizada se estabiliza em patamar elevado, mas com leve tendência de queda: cerca de R\$ 2,02 bilhões em 2016, R\$ 2,01 bilhões em 2017 e R\$ 1,95 bilhão em 2018. A dotação atualizada acompanha esse movimento em nível mais baixo, recuando de aproximadamente R\$ 1,35 bilhão em 2016 para R\$ 1,33 bilhão em 2017 e R\$ 1,29 bilhão em 2018.

Não há um corte abrupto, mas um processo de congelamento com ajuste para baixo: enquanto as matrículas continuam crescendo, tanto a dotação autorizada quanto a atualizada diminuem em termos reais, o que implica queda gradual do gasto médio por estudante. Esse comportamento é coerente com o padrão descrito na literatura sobre a EC 95, em que as despesas primárias federais deixam de

---

<sup>18</sup> Embora cinco universidades tenham sido inauguradas ainda durante o mandato de Michel Temer, em 2018, elas somente passaram a constar oficialmente no Censo da Educação Superior (Censup) a partir de 2020, já sob a gestão Bolsonaro.

acompanhar o crescimento demográfico e as pressões de universalização, gerando compressão relativa dos recursos disponíveis para educação e para as universidades federais (Amaral, 2017; Chaves; Reis; Guimarães, 2018; Dutra; Brisolla, 2020).

Em termos de densidade de políticas e de instrumentos, há preservação dos normativos vigentes, já no plano da intensidade formal, um movimento de desmonte brando por recursos se revela: embora não se revoguem programas, a ausência de reajustes compatíveis com o aumento de matrículas e a leve queda do orçamento configuram um enfraquecimento gradual da capacidade das universidades de sustentar, na prática, a mesma generosidade da política de permanência. Estudos sobre a Lei de Cotas indicam que a presença de estudantes de baixa renda nas universidades federais cresce no período, tanto em termos absolutos quanto proporcionais, com aumento da participação de jovens de escola pública com renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo entre os ingressantes (Senkevics; Mello, 2022). Em termos substantivos, isso significa que mais estudantes que preenchem os critérios de vulnerabilidade passam a disputar um orçamento que não acompanha essa expansão, o que tende a restringir a cobertura e/ou o valor real dos benefícios por aluno.

Durante o governo de Jair Bolsonaro, as políticas de acesso e permanência permanecem, em termos formais, praticamente inalteradas, configurando um período de continuidade normativa em que um arranjo concebido em outra conjuntura passa a operar sob o regime fiscal da EC nº 95/2016, em ambiente de retórica hostil às universidades federais e de ausência de uma estratégia normativa de expansão articulada ao PNE 2014-2024 (Vasconcelos; Charlot; Charlot, 2021; Araújo, 2022).

Em relação à expansão do sistema, a Tabela 7, mostra que, durante o mandato de Jair Bolsonaro (2019–2022), o crescimento das matrículas na educação superior brasileira passa a ser explicado quase exclusivamente pelo avanço da EaD no setor privado. O total de matrículas sobe de 8,60 milhões em 2019 para 8,68 milhões em 2020, 8,99 milhões em 2021 e 9,44 milhões em 2022; entretanto, esse aumento não decorre da expansão da educação presencial, que recua de 6,15 milhões em 2019 para 5,11 milhões em 2022. Em sentido inverso, as matrículas em EaD crescem de maneira acelerada: de 2,45 milhões em 2019 para 4,33 milhões em 2022. Esse movimento é quase inteiramente concentrado no setor privado, cujas matrículas em EaD saltam de 2,29 milhões em 2019 para 4,15 milhões em 2022.

Na rede pública federal, o padrão é distinto. As universidades federais registram queda inicial de matrículas, de 1.11 milhão em 2019 para 1.10 milhão em 2022, indicando estabilidade com leve tendência de declínio no período. A modalidade presencial continua predominante, enquanto a EaD nas universidades federais permanece residual (variando entre 56 e 82 mil matrículas entre 2019 e 2022).

Tabela 7 – Evolução das matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa e modalidade, Brasil – 2014-2024.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Total</b>	<b>7.828.013</b>	<b>8.027.297</b>	<b>8.048.701</b>	<b>8.286.663</b>	<b>8.450.755</b>	<b>8.603.824</b>	<b>8.680.354</b>	<b>8.986.554</b>	<b>9.443.597</b>	<b>9.976.782</b>	<b>10.226.879</b>
Pública	1.961.002	1.952.145	1.990.078	2.045.356	2.077.481	2.080.146	1.956.352	2.078.661	2.076.517	2.069.130	2.064.834
Pública Federal	1.180.068	1.214.635	1.249.324	1.306.351	1.324.984	1.335.254	1.254.080	1.371.128	1.344.835	1.327.057	1.317.548
Univ. Federal	1.046.467	1.068.101	1.083.050	1.120.804	1.123.649	1.114.468	1.030.513	1.128.950	1.108.511	1.079.727	1.075.373
Privada	5.867.011	6.075.152	6.058.623	6.241.307	6.373.274	6.523.678	6.724.002	6.907.893	7.367.080	7.907.652	8.162.039
<b>Presencial</b>	<b>6.486.171</b>	<b>6.633.545</b>	<b>6.554.283</b>	<b>6.529.681</b>	<b>6.394.244</b>	<b>6.153.560</b>	<b>5.574.551</b>	<b>5.270.184</b>	<b>5.112.663</b>	<b>5.063.501</b>	<b>5.037.482</b>
Pública	1.821.629	1.823.752	1.867.477	1.879.784	1.904.554	1.922.489	1.798.980	1.906.440	1.894.260	1.868.152	1.849.495
Pública Federal	1.083.586	1.133.172	1.175.650	1.204.956	1.231.909	1.254.065	1.175.189	1.289.295	1.270.893	1.241.336	1.226.567
Univ. Federal	958.659	996.043	1.018.185	1.032.638	1.044.417	3.086.414	967.741	1.066.160	1.052.148	1.016.978	1.005.046
Privada	4.664.542	4.809.793	4.686.806	4.649.897	4.489.690	4.231.071	3.775.571	3.363.744	3.218.403	3.195.349	3.187.987
<b>a Distância</b>	<b>1.341.842</b>	<b>1.393.752</b>	<b>1.494.418</b>	<b>1.756.982</b>	<b>2.056.511</b>	<b>2.450.264</b>	<b>3.105.803</b>	<b>3.716.370</b>	<b>4.330.934</b>	<b>4.913.281</b>	<b>5.189.391</b>
Pública	139.373	128.393	122.601	165.572	172.927	157.657	157.372	172.221	182.257	200.978	215.339
Pública Federal	96.482	81.463	76.674	101.395	93.075	81.189	78.891	81.833	73.942	85.721	90.981
Univ. Federal	87.808	72.058	64.865	88.166	79.232	65.631	62.772	62.790	56.363	62.749	70.327
Privada	1.202.469	1.265.359	1.371.817	1.591.410	1.883.584	2.292.607	2.948.431	3.544.149	4.148.677	4.712.303	4.457.496

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2025).

Autores sugerem que o crescimento da EaD no Brasil está ancorado em um tripé formado pela flexibilização regulatória, pelo avanço de modelos privados de oferta e pela aceleração das dinâmicas de digitalização durante a pandemia de Covid-19 (Sampaio; Pires; Carneiro, 2022; Dourado; Moraes; Siqueira, 2024; Rocha; Pilatti; Pinheiro, 2024). Dourado, Moraes e Siqueira (2024) argumentam que a EaD cresce de forma explosiva em um ambiente de regulação permissiva, marcado pelo forte protagonismo do setor privado e por lacunas em parâmetros de qualidade e controle público, deslocando o centro de gravidade da expansão para matrículas em EaD privada.

Sampaio, Pires e Carneiro (2022) mostram que a pandemia funciona como catalisadora de tendências já em curso, ao generalizar o ensino remoto emergencial, intensificar a digitalização e abrir janelas de oportunidade para reconfigurações institucionais, mas também para aprofundar desigualdades de acesso, permanência e condições de estudo. Em perspectiva complementar, Rocha, Pilatti e Pinheiro (2024) identificam “catalisadores do crescimento” da EaD, como o reordenamento regulatório, os menores custos relativos da modalidade, estratégias de mercado das IES privadas e o contexto de crise agravado pela Covid-19, e alertam que o aumento das matrículas não vem automaticamente acompanhado de garantia de qualidade ou de equidade, exigindo respostas regulatórias mais consistentes.

A partir de 2020, contudo, a trajetória orçamentária se altera de forma brusca (Gráfico 4). No caso específico da assistência estudantil, a dotação autorizada cai de cerca de R\$ 2,08 bilhões em 2019 para aproximadamente R\$ 1,15 bilhão em 2020 e despensa para algo em torno de R\$ 623,5 milhões em 2021, com recomposição parcial em 2022, quando volta a cerca de R\$ 1,78 bilhão. A dotação atualizada acompanha esse movimento em patamar mais baixo, recuando de aproximadamente R\$ 1,36 bilhão em 2019 para R\$ 1,24 bilhão em 2020 e R\$ 935,8 milhões em 2021, antes de subir novamente para pouco acima de R\$ 1,03 bilhão em 2022. Isso significa que um número semelhante de estudantes passa a ser atendido com um volume significativamente menor de recursos de custeio e investimento, o que ajuda a explicar as reiteradas denúncias de reitores e entidades acadêmicas sobre a inviabilidade do funcionamento regular das universidades federais diante dos cortes (Andifes, 2021; G1, 2021; APUBH, 2023).

Essa oscilação coincide com o auge da pandemia de Covid-19, período em que estudos sobre permanência na educação superior destacam o aumento da vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes e a centralidade da assistência estudantil para evitar abandono, especialmente em cursos presenciais de instituições públicas (Sampaio; Pires; Carneiro, 2022; Dourado; Moraes; Siqueira, 2024; Rocha; Pilatti; Pinheiro, 2024). Assim, o biênio 2020–2021 combina choques sanitário, social e orçamentário, produzindo um desarranjo profundo na capacidade de financiamento da permanência justamente quando as necessidades de apoio se intensificam.

Nessa combinação, a resiliência do núcleo legal e infralegal do Sisu e das políticas de cotas contrasta com a ausência de uma estratégia de expansão pública (Meta 12 do PNE) e com o encolhimento material da política de permanência. De um lado, o fato de a Lei de Cotas, o regulamento do Sisu e do PNAES terem sido mantidos, sem revogações ou alterações regressivas, pode sugerir a força institucional desses marcos, mudanças nessas estruturas, especialmente de cotas possuem alta visibilidade. Mesmo em um contexto de discurso governamental adverso às universidades federais, o mecanismo central de acesso e os programas de assistência seguem em vigor, preservando formalmente a entrada e a permanência de estudantes de escola pública, negros, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência.

De outro lado, a estabilidade formal convive com cortes orçamentários profundos, com a expansão acelerada do setor privado, sobretudo na EaD, e com os efeitos da Covid-19 sobre a renda das famílias e a vida acadêmica. Estudos sobre financiamento da educação no contexto de ajuste fiscal mostram que, sob a vigência da EC 95, as despesas primárias federais deixam de acompanhar o crescimento das necessidades educacionais, comprimindo relativamente os recursos disponíveis para educação superior, enquanto análises específicas sobre as universidades federais destacam os cortes no PNAES e em outras rubricas de custeio como elemento central de precarização das condições de permanência (Amaral, 2017; Chaves; Reis; Guimarães, 2018; Nunes; Abílio, 2019; Dutra; Brisolla, 2020; Felinto *et al.*, 2022).

Aplicando o referencial de Bauer e Knill (2012; 2014), o período Bolsonaro se distingue pela combinação de continuidade normativa com desmonte por recursos de alta magnitude. Em termos de densidade de políticas, não há extinção nem criação de novos programas relevantes no eixo acesso–permanência, o que sugere

densidade neutra. A densidade de instrumentos é, no máximo, levemente positiva, em virtude das portarias que ajustam a operacionalização do PBP, mas esse ganho incremental é largamente superado pelos efeitos da restrição orçamentária.

No plano de intensidade, as regras formais de elegibilidade e o escopo declarado dos benefícios permanecem em grande medida inalterados, mas a generosidade efetiva da política é reduzida: um contingente crescente de estudantes de baixa renda e de grupos historicamente excluídos passa a disputar um volume de recursos marcadamente inferior ao patamar consolidado antes da pandemia. A queda abrupta orçamento de assistência estudantil (Gráfico 4) em 2020–2021 caracteriza um padrão claro de desmonte por retração de recursos, no qual a política se mantém no papel, mas sua capacidade de garantir condições mínimas de permanência é severamente comprimida.

Para fins de codificação, o governo Bolsonaro é, assim, codificado como um período de intensidade formal negativa e de redução substantiva da proteção oferecida pela política de permanência, no qual o arranjo normativo herdado da década anterior continua vigente, mas opera em o que chamaremos de “modo emergência”, tensionando diretamente a sustentabilidade da Meta 12 em contexto de austeridade e crise sanitária.

No terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, o eixo de acesso e permanência volta explicitamente para o centro da agenda normativa. A Lei nº 12.711/2012, estabelecia que a política de cotas deveria ser revista em até dez anos, o que colocava 2022 como marco formal para avaliação e eventual atualização do regime de cotas. Essa revisão não foi efetivamente realizada no governo Bolsonaro e só se concretiza, de fato, com o pacote normativo editado a partir de 2023. A Lei nº 14.723/2023 altera a Lei nº 12.711/2012 ao incluir formalmente estudantes quilombolas entre os beneficiários, ajustar o critério de renda, estabelecer que cotistas disputem primeiro as vagas de ampla concorrência e só depois as vagas reservadas, e vincular de forma mais clara o acesso à oferta de assistência estudantil e à avaliação periódica da política.

O Decreto nº 11.781/2023 atualiza o Decreto nº 7.824/2012, detalhando procedimentos de monitoramento, indicadores e relatórios, enquanto a Portaria MEC nº 2.027/2023 modifica simultaneamente as Portarias Normativas nº 18 e nº 21/2012, refinando o cálculo das vagas por grupo, garantindo pelo menos uma vaga para cada

modalidade de cota em cada curso e ajustando a lógica de distribuição interna no Sisu.

Já em 2024, a Lei nº 14.945 e a Portaria nº 1.127 ampliam o reconhecimento de trajetórias escolares, ao incorporar, por exemplo, estudantes de escolas comunitárias do campo conveniadas ao poder público, e voltam a ajustar as regras do Sisu ao novo desenho do ensino médio. Com isso, o mecanismo de ingresso deixa de ser apenas um arranjo tecnicamente estável herdado da década anterior e passa por uma reengenharia normativa que atualiza públicos-alvo, calibra fórmulas de distribuição e reforça o vínculo entre acesso, permanência e monitoramento.

Em paralelo, há uma retomada consistente da agenda de permanência. Ao longo de 2023, o Programa de Bolsa Permanência sofre intensa reprogramação: a Portaria SESU nº 9/2023 autoriza novas bolsas e estabelece prioridades de distribuição entre universidades federais; a Portaria nº 13/2023 amplia prazos de inscrição e homologação; a Portaria nº 18/2023 ajusta o número de novas vagas e os calendários; e as Portarias nº 36 e nº 41/2023 reabrem rodadas de homologação no fim do ano, expandindo de forma significativa o limite de bolsas disponíveis. A Portaria MEC nº 1.999/2023, por sua vez, altera de maneira abrangente a Portaria nº 389/2013, redefinindo objetivos do programa (redução de evasão, ocupação de vagas ociosas e titulação em tempo hábil), ancorando a gestão no SISBP, detalhando responsabilidades de MEC, institutos e universidades e criando procedimentos mais claros para comprovação de pertencimento indígena e quilombola, com participação de comissões próprias e lideranças comunitárias.

Em 2024, a Lei nº 14.914 eleva o PNAES à condição de política de Estado, conferindo status legal à assistência estudantil como componente permanente da política federal de educação superior. Nesse novo ciclo, PNAES e Bolsa Permanência são articulados como pilares de uma estratégia de permanência voltada especialmente a estudantes em vulnerabilidade, com ênfase em indígenas e quilombolas, ainda que mantida a vinculação a limites orçamentários e a critérios de desempenho acadêmico.

Os dados mais recentes do Censup (2025) sugerem que essa reorientação normativa ocorre em um cenário de matrículas relativamente estáveis nas universidades federais (Tabela 7). Entre 2022 e 2024, o total de estudantes em universidades federais varia pouco: de 1.108.511 em 2022 para 1.075.373 em 2024.

A oferta continua fortemente concentrada na modalidade presencial, com cerca de 1,02 milhão de matrículas presenciais em 2023 e 1,01 milhão em 2024, enquanto a EaD permanece residual nesse segmento, ainda que em leve crescimento (aproximadamente 62,7 mil estudantes em 2023 e 70,3 mil em 2024). No sistema como um todo, porém, a expansão segue fortemente puxada pela EaD privada: o total de matrículas na educação superior cresce de 9,44 milhões em 2022 para 10,23 milhões em 2024, e as matrículas a distância alcançam 4,91 milhões em 2023 e 5,19 milhões em 2024, com a rede privada respondendo pela quase totalidade desse incremento. Em outras palavras, o mandato Lula reabre o debate sobre democratização via setor público em um contexto em que o eixo de expansão continua deslocado para a EaD privada, enquanto a rede federal entra em um período de consolidação, com leve tendência de queda de matrículas presenciais.

No plano orçamentário, o Gráfico 4 – Histórico do Orçamento para Assistência ao Estudante das Universidades Federais – 2013 a 2024., indica um esforço de recomposição após o “buraco” de 2020–2021. Em 2022, último ano do governo Bolsonaro, a dotação autorizada para assistência estudantil nas universidades federais situa-se em cerca de R\$ 1,78 bilhão, com dotação atualizada em torno de R\$ 1,03 bilhão. Em 2023, já sob Lula a dotação autorizada recua ligeiramente para aproximadamente R\$ 1,65 bilhão, mas a dotação atualizada sobe para R\$ 1,10 bilhão; em 2024, a dotação autorizada volta a crescer e atinge cerca de R\$ 1,80 bilhão, enquanto a dotação atualizada alcança R\$ 1,21 bilhão. Considerando que o número de estudantes nas universidades federais permanece praticamente estável, isso significa que o gasto potencial de assistência por estudante volta a crescer em 2023–2024, aproximando-se gradualmente dos patamares observados antes da crise, embora ainda abaixo do pico de 2015–2019. Esse movimento orçamentário é coerente com o pacote normativo que fortalece o PNAES, sugerindo uma tentativa de reconectar a política de permanência aos objetivos de democratização da Meta 12, ainda que dentro de um ambiente fiscal marcado pela continuidade da EC 95 e por pressões de consolidação das contas públicas.

À luz do referencial de Bauer e Knill (2012; 2014), o período Lula se distingue claramente do ciclo anterior. Em termos de densidade de políticas, observa-se um aumento positivo: a Lei nº 14.723/2023 atualiza e expande a Lei de Cotas, enquanto a Lei nº 14.914/2024 transforma o PNAES em política legalmente instituída,

reforçando o núcleo de permanência. A densidade de instrumentos também é positiva, dada a edição de múltiplas portarias que refinam o funcionamento do Sisu e reorganizam de maneira abrangente o PBP, ampliando o arsenal de mecanismos operacionais à disposição das universidades.

No plano da intensidade substantiva, há sinais de maior generosidade para grupos historicamente marginalizados, ao incluir quilombolas, reconhecer novas trajetórias escolares e reforçar o vínculo entre acesso e assistência, embora a redução do teto de renda introduza um filtro socioeconômico mais rígido e intensifique a disputa interna entre segmentos vulnerabilizados por vagas e benefícios limitados. Quanto à intensidade formal, a recomposição parcial do orçamento de assistência, combinada à reprogramação do Bolsa Permanência e à institucionalização legal do PNAES, indica um movimento de reversão do desmonte por recursos observado no período Bolsonaro, ainda que não haja plena retomada do patamar de capacidade financeira do auge da expansão.

Em síntese, o terceiro mandato de Lula pode ser interpretado menos como um novo ciclo de expansão agressiva e mais como uma tentativa de reconstrução institucional do eixo acesso–permanência: densidade de políticas e instrumentos em trajetória positiva, intensidade substantiva favorável aos grupos mais vulneráveis e intensidade formal também positiva, mas limitada por um teto fiscal que impede a plena recomposição dos recursos. O arranjo normativo que emerge desse período é, portanto, mais robusto e inclusivo do que o herdado de 2019–2022, mas ainda opera sobre uma base de matrículas estável e com orçamento inferior ao observado no auge da década de 2010, mantendo aberta a tensão entre desenho progressista de acesso, capacidade efetiva de permanência e limites estruturais de financiamento da Meta 12.

A Figura 3 sintetiza a codificação dos *outputs* do eixo de acesso e permanência e desmantelamento. As ligações mais espessas conectam intensidade formal positiva e intensidade substantiva positiva a Sisu e Cotas, indicando que, no conjunto do período 2014–2024, esses dois instrumentos concentram os movimentos de fortalecimento normativo e de ampliação da proteção a públicos vulneráveis. A densidade de instrumentos também aparece associada principalmente às Cotas, refletindo o ciclo recente de atualização legislativa e infralegal que refinou regras, públicos-alvo e mecanismos de monitoramento.



Figura 3 – Diagrama de Co-ocorrência de códigos de acesso e permanência e desmantelamento – 2014 a 2024.

Fonte: Elaboração própria.

Em contraste, as co-ocorrências de intensidade substantiva negativa são pouco frequentes e se vinculam sobretudo ao PBP, sinalizando que os momentos de restrição da generosidade da política de permanência se deram de forma mais localizada, em geral associados à compressão orçamentária e a ajustes que tornam o acesso ao benefício mais restritivo. Em conjunto, o diagrama sugere que, embora o eixo acesso–permanência tenha atravessado um ciclo de desmonte por recursos, especialmente no governo Bolsonaro, o saldo do período é de relativa robustez institucional de Sisu e Cotas e de tentativa de reconstrução do arranjo de permanência no terceiro mandato de Lula, ainda sob os limites impostos pelo regime fiscal vigente.

### 5.2.2. Pessoal

Esta seção examina a evolução do quadro de pessoal das universidades federais entre 2014 e 2024, considerando os dois segmentos centrais, técnico-administrativos em educação (TAE) e docentes, como variáveis de capacidade institucional. Como discutido na subseção sobre acesso e permanência, o período inicial de vigência do PNE combina crescimento moderado das matrículas nas universidades federais, mudança importante no perfil do alunado e expansão real do orçamento de assistência

estudantil. Neste contexto, parte-se da premissa de que estoques e composição de pessoal condicionam a governança acadêmica, o suporte administrativo e a conversão da expansão institucional em oferta efetiva de vagas e matrículas no âmbito da Meta 12 do PNE.

O Gráfico 5 apresenta a série histórica da quantidade de técnicos e docentes ativos nas universidades federais no período de 2014 a 2024. Nele podemos ver que, entre 2014 e 2016 houve expansão simultânea dos dois segmentos, os TAE sobem de 102.626 para o pico de 110.619 (+7,8%), enquanto o corpo docente cresce de 88.748 para 94.328. Em 2017–2018 há leve ajuste, mas ainda em patamar elevado: 106.598 TAE e 97.580 docentes em 2018. A partir de 2019 o movimento se torna mais irregular. Os TAE encolhem de forma acentuada (96.516 em 2019 e 92.765 em 2020), têm recuperação pontual em 2021 (102.626) e voltam a cair em 2022–2024, alcançando o menor valor da série em 2024 (90.575). Já os docentes seguem trajetória mais estável: atingem 99.244 em 2019, recuam em 2020 (96.374), retomam próximo de 98 mil em 2021–2022, chegam ao máximo da série em 2023 (99.607) e encerram 2024 em 95.911, ainda acima do nível de 2014 (+8,1%).

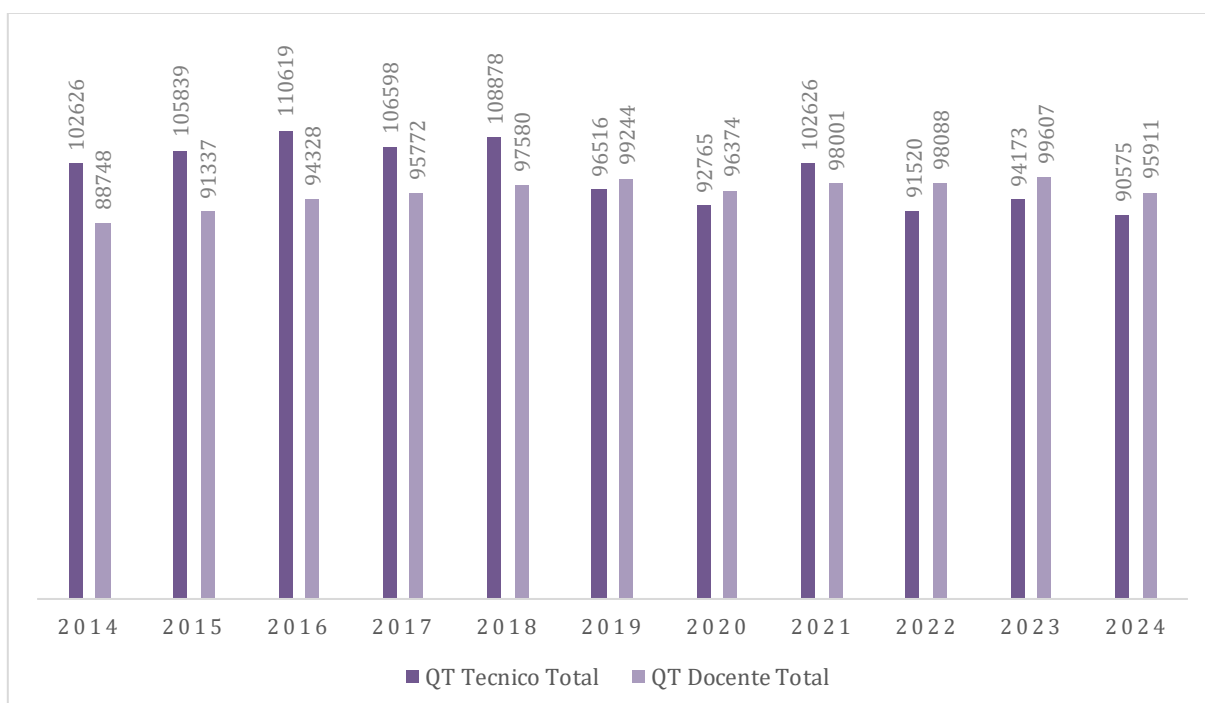


Gráfico 5 – Quantidade de Técnicos e Docentes ativos das universidades federais – 2014 a 2024.

Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos da Educação Superior de 2014 a 2024 (INEP, 2025).

Como resultado, a composição interna também se altera: até 2018 os TAE superavam numericamente os docentes; a partir de 2019, com a queda mais forte do quadro técnico, os docentes passam a representar pouco mais da metade do total de servidores na maior parte dos anos (2019–2020 e 2022–2024). Em 2024, o sistema encerra com 90.575 TAE e 95.911 docentes, invertendo a relação observada no início da série e evidenciando um período de expansão inicial seguido por contração do quadro técnico e relativa estabilidade do corpo docente.

Para situar o comportamento do quadro de pessoal no ciclo de expansão institucional (Apêndice B), é importante lembrar que o crescimento da rede de universidades federais na série não se deu por criação do zero, mas sobretudo por desmembramento de instituições federais já existentes. Em 2013, por exemplo, a Unifesspa foi criada a partir da UFPA, e em 2018 são instituídas a UFCat e a UFJ (desmembramentos da UFG), a UFR (desmembramento da UFMT), a UFDPar (desmembramento da UFPI) e a UFAPE (desmembramento da UFRPE); em 2019, a UFNT é criada a partir da UFT. Nesses casos, parte relevante das vagas de pessoal é simplesmente redistribuída entre as novas instituições e suas “universidades-mãe”, sem que haja, necessariamente, criação proporcional de novos cargos docentes e técnicos.

Entre 2018 e 2024, portanto, ainda que o número de universidades federais aumente (+5 instituições em 2018 e +1 em 2019), o quadro de pessoal agregado não acompanha essa expansão institucional. Os técnico-administrativos caem de 108,9 mil (2018) para 90,6 mil (2024), uma redução de cerca de 17% no período, agora distribuída por um número maior de universidades; assim, o número médio de TAE por instituição reduz-se de forma expressiva. Entre os docentes, o total permanece praticamente estável (97,6 mil em 2018 vs. 95,9 mil em 2024), o que implica leve diluição do corpo docente por universidade após os desmembramentos.

O movimento das matrículas públicas reforça essa leitura (Tabela 5). No agregado nacional, as matrículas da rede pública sobem pouco de 2014 a 2024 ( $\approx 1,96$  milhão  $\rightarrow 2,08$  milhões, +5,8%) e, dentro delas, as universidades federais variam muito pouco ( $\approx 1,05$  milhão  $\rightarrow 1,08$  milhão, +2,7%). Quem puxa a expansão do sistema é o setor privado ( $\approx 5,88$  milhões  $\rightarrow 8,16$  milhões, +39%). Em outras palavras, mesmo com mais universidades federais na rede, o crescimento de matrículas federais foi modesto, sugerindo restrições de capacidade para converter a ampliação institucional

em oferta efetiva. Esse quadro é coerente com a intensificação de constrangimentos formais (pessoal e gestão) ao longo da série, em contraste com o reforço de assistência estudantil observado no início do PNE.

Tabela 8 – Série Histórica de Dotação Autorizada para despesas com pessoal das universidades federais - Brasil – 2013-2024.

	UF	Ativo	Inativo	Outros	Total
2013	60	R\$33.691.163.489	R\$14.949.559.328	R\$504.458.781	R\$49.145.181.598
2014	63	R\$36.127.256.666	R\$14.597.079.128	R\$400.781.813	R\$51.125.117.607
2015	63	R\$37.577.074.033	R\$16.063.899.838	R\$410.283.502	R\$54.051.257.373
2016	63	R\$37.352.558.342	R\$15.773.961.346	R\$942.535.945	R\$54.069.055.633
2017	63	R\$39.112.775.846	R\$16.907.022.060	R\$455.965.821	R\$56.475.763.727
2018	63	R\$40.043.587.501	R\$16.965.743.041	R\$573.581.507	R\$57.582.912.049
2019	63	R\$40.377.820.942	R\$18.439.262.164	R\$896.554.205	R\$59.713.637.311
2020	68	R\$39.125.624.593	R\$18.196.603.149	R\$789.674.842	R\$58.111.902.584
2021	68	R\$38.625.952.110	R\$17.488.857.021	R\$850.136.147	R\$56.964.945.278
2022	68	R\$35.479.715.009	R\$16.236.408.527	R\$452.430.561	R\$52.168.554.097
2023	69	R\$36.065.145.117	R\$16.617.882.136	R\$4.752.899	R\$52.687.780.152
2024	69	R\$37.411.292.115	R\$16.578.410.866	R\$5.636.387	R\$53.995.339.368

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Andifes de Informações Orçamentárias (2025).

Nota: Dotação autorizada para despesas com pessoal.

A Tabela 8 aprofunda essa análise ao revelar três fases distintas nos recursos autorizados para despesas com pessoal. Entre 2013 e 2019, há expansão nominal do total autorizado para pessoal nas IFES, de R\$ 49,15 bilhões para R\$ 59,71 bilhões (+21,5%), apoiada sobretudo no crescimento das despesas com ativos (R\$ 33,69 bilhões → R\$ 40,38 bilhões) e, em menor medida, com inativos (R\$ 14,95 bilhões → R\$ 18,46 bilhões). De 2020 a 2022 observa-se retração, com o total caindo para R\$ 52,17 bilhões (-12,6% frente a 2019), antes de uma recuperação parcial em 2023–2024 (R\$ 53,99 bilhões em 2024).

A composição das dotações mantém relativa estabilidade: as despesas com ativos respondem por aproximadamente 68% a 69% do total ao longo da série, enquanto inativos representam cerca de 31%. Em conjunto com o comportamento do quadro de pessoal, esses dados reforçam a ideia de que o sistema federal inicia o PNE 2014-2024 em fase de expansão, mas migra gradualmente para um cenário de contenção e, em alguns anos, de encolhimento relativo da capacidade.

Durante o mandato de Dilma Rousseff, o recorte é marcado por um ciclo de expansão do quadro de pessoal e de qualificação nas universidades federais. Em

2014, a Portaria Interministerial nº 111/2014 autorizou acréscimos expressivos (+2.700 docentes no BPE e +3.240 servidores no QRSTA) e a Portaria MEC nº 27/2014 instituiu o Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos Integrantes do PCCTAE, orientando a formação continuada dos técnico-administrativos em âmbito nacional. No agregado (Gráfico 5), os TAE passaram de 102.626 (2014) para 110.619 (2016) (+7,8%), enquanto o corpo docente cresceu de 88.748 para 94.328 (+6,3%), sinalizando ganho efetivo de capacidade nas universidades federais, em linha com o aumento do orçamento de assistência estudantil e com a mudança de perfil do alunado descritos na subseção de acesso e permanência.

Importa frisar que a política de desenvolvimento dos técnico-administrativos não nasceu em 2014. Desde a Lei nº 11.091/2005 e o Decreto nº 5.825/2006, cada IFES já devia elaborar, de forma descentralizada, seu Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE. A inovação de 2014 consistiu em recentralizar a coordenação: ao criar um Plano Nacional, o MEC desloca a arena regulatória para o nível federal, padroniza metas e instrumentos, unifica mecanismos de financiamento, execução e monitoramento e, ao mesmo tempo, preserva a implementação nas universidades federais sob um arcabouço comum. Em termos de capacidade, isso significa combinar autonomia de gestão com diretrizes nacionais de qualificação, criando condições mais homogêneas para sustentar a expansão com qualidade.

Referente ao modelo de desmantelamento de Bauer e Knill (2012; 2014), o mandato Dilma é marcado, nesse eixo, por adensamento e reforço de capacidade. A densidade de políticas é positiva pela criação do Plano Nacional do PCCTAE (2014). A densidade de instrumentos também é positiva: ainda que a Portaria Interministerial nº 111/2014 substitua a nº 461/2013 (efeito líquido próximo de zero sobre o estoque regulatório), a Portaria Interministerial nº 313/2015 acrescenta novo instrumento ao recalibrar fatores do BPE e ampliar possibilidades de provimento (ensino médico, visitantes e substitutos). A intensidade formal é nitidamente positiva, com aumento dos estoques de TAE e docentes, articulado a suporte orçamentário e a uma política estruturada de desenvolvimento de pessoal. A intensidade substantiva permanece neutra, pois não há mudanças relevantes nas regras de oferta acadêmica, ainda que se amplie a capacidade potencial de abertura de vagas.

Do ponto de vista orçamentário e institucional, a trajetória do mandato Dilma é coerente com a fase de expansão observada na Tabela 8. Em 2014, a rede federal

ganhou três novas universidades e a dotação autorizada para pessoal passou de R\$ 49,15 bilhões (2013) para R\$ 51,13 bilhões (2014). Entre 2014 e 2016, o total autorizado do orçamento das universidades federais avançou de R\$ 51,13 bilhões para R\$ 54,07 bilhões (+5,8%), com crescimento tanto nos gastos com ativos (R\$ 36,13 bilhões → R\$ 37,35 bilhões) quanto com inativos (R\$ 14,60 bilhões → R\$ 15,78 bilhões). Em conjunto com a expansão real dos recursos de assistência estudantil e a estabilidade normativa no eixo de acesso e permanência, os dados documentam um mandato caracterizado pelo aumento do número de universidades federais, reforço de pessoal e rearranjo institucional que elevou a capacidade administrativa do sistema federal para sustentar a democratização do acesso delineada no PNE.

Durante o governo Michel Temer, a agenda voltada às universidades federais no eixo de pessoal concentrou-se em ajustes normativos e em autorizações adicionais de vagas, em um contexto de mudança do regime fiscal e de estabilização do gasto em patamar elevado. Entre 2016 e 2018, a dotação autorizada para despesas de pessoal das universidades federais (Tabela 8) passou de R\$ 54,07 bilhões para R\$ 57,58 bilhões (+6,5%), com elevação tanto nas despesas com ativos (R\$ 37,35 bilhões → R\$ 40,04 bilhões) quanto com inativos (R\$ 15,78 bilhões → R\$ 16,97 bilhões). Esse movimento ocorre já sob os efeitos iniciais da EC nº 95/2016, que, como discutido na subseção de acesso e permanência, institui o teto de gastos e limita a expansão real das despesas primárias da União, inclusive em educação.

No plano normativo, as principais medidas se concentram na continuidade e na recalibragem do arranjo herdado do ciclo Dilma. A Portaria Interministerial nº 399/2016 substitui a nº 313/2015, atualizando fatores do BPE, incorporando 150 cargos de Professor Titular-Livre e ajustando parâmetros de distribuição. Em seguida, a Portaria Interministerial nº 316/2017 autoriza 1.900 vagas, distribuídas entre BPE e QRSTA, com parte da execução condicionada à disponibilidade orçamentária de 2018. Em 2018, esse pacote autorizativo coincide com a criação de cinco novas universidades federais (UFCat, UFJ, UFR, UFDPAr e UFAPE), todas resultantes de desmembramentos de instituições existentes, o que reforça a expansão institucional da rede mais por fragmentação do que por incremento líquido de capacidade.

O comportamento do estoque de pessoal ativo, mostrado no Gráfico 5, acompanha apenas parcialmente esses impulsos normativos. Entre 2017 e 2018, os TAE crescem de 106.598 para 108.878 e os docentes de 95.772 para 97.580. Trata-

se de uma expansão modesta diante das autorizações formalmente aprovadas e da ampliação do número de universidades federais. Como no caso da assistência estudantil, em que o orçamento passa a se mover em lógica de “congelamento com ajuste para baixo” frente ao crescimento das matrículas, aqui também se observa um descompasso: enquanto a rede institucional se expande e o público atendido se torna mais vulnerável, o reforço efetivo de pessoal é limitado e rapidamente revertido nos anos seguintes.

A natureza da expansão institucional ajuda a explicar esse desencontro entre autorizações, estoques e necessidades. As cinco universidades criadas em 2018 são fruto de desmembramento de universidades preexistentes, o que implica redistribuição de quadros e dotações entre “universidades-mãe” e novas instituições, sem criação proporcional de novos cargos. Em termos agregados, o total de TAE e docentes cresce pouco, mas passa a ser distribuído por um número maior de universidades, o que reduz o número médio de servidores por instituição. Do ponto de vista da capacidade de gestão e de atendimento, especialmente em contextos regionais mais vulneráveis, isso significa que uma rede formalmente maior opera com um reforço limitado de pessoal, em ambiente de compressão orçamentária.

Pelo referencial de desmantelamento (BAUER; KNILL, 2012; 2014), a densidade de instrumentos é positiva em 2017, pois a 316/2017 acrescenta um novo ato com três anexos e revoga apenas um dispositivo da norma anterior. A intensidade formal normativa também é, em princípio, positiva, pois há reforço potencial de capacidade com a ampliação de vagas docentes e TAE. No entanto, quando se observa a execução efetiva, o quadro é mais ambíguo: o crescimento modesto dos estoques ativos e a dependência de condicionantes orçamentárias indicam limites claros à materialização desse reforço. Em combinação com o teto de gastos (EC nº 95/2016) e com a queda do orçamento em assistência estudantil, esse cenário sugere um desmonte “brando” por redução de recursos e por não decisão: mantêm-se os programas e os instrumentos, mas a ausência de expansão compatível de pessoal e orçamento enfraquece, na prática, a capacidade das universidades federais de sustentar o mesmo padrão de acesso, permanência e qualidade.

Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019–2022), observa-se um ciclo de contração orçamentária combinado a ajustes predominantemente redistributivos no quadro de pessoal das universidades federais. Como discutido na seção de acesso e

permanência, trata-se de um período em que o arranjo normativo de acesso e permanência permanece formalmente estável, mas passa a operar sob o regime fiscal da EC nº 95/2016, com forte compressão de recursos para assistência estudantil e deslocamento da expansão do sistema para a EaD privada. No eixo de pessoal, o movimento é semelhante: não há ruptura normativa de grande porte, mas há redução material da capacidade das universidades federais para sustentar, na prática, o mesmo nível de atendimento.

Conforme a tabela de despesas com pessoal (Tabela 8), o gasto total das universidades federais recua de R\$ 59,71 bilhões em 2019 para R\$ 52,17 bilhões em 2022 (–R\$ 7,54 bilhões; –12,6%), tanto nas despesas com ativos (R\$ 40,38 bilhões → R\$ 35,48 bilhões) quanto com inativos (R\$ 18,46 bilhões → R\$ 16,24 bilhões). No mesmo período, a rede cresce de 68 para 69 universidades federais, com a criação de uma nova instituição por desmembramento, reforçando a ideia de uma expansão institucional ancorada em realocações internas mais do que em aumento líquido de recursos humanos e financeiros.

Os estoques ativos retratados no Gráfico 5 confirmam esse arrefecimento. Os técnico-administrativos em educação (TAE) caem de 96.516 (2019) para 91.520 (2022), com forte oscilação interanual: queda em 2020 (92.765), pico transitório em 2021 (102.626) e novo recuo em 2022. Entre os docentes, verifica-se leve redução líquida no quadriênio, de 99.244 para 98.088, após queda em 2020 (96.374) e recuperação parcial em 2021 (98.001). Em outras palavras, enquanto as universidades federais mantêm matrículas em torno de 1,1 milhão de estudantes e seguem recebendo um público crescentemente composto por jovens de baixa renda e grupos historicamente excluídos, o número de TAE diminui e o corpo docente se estabiliza com leve declínio, reduzindo o pessoal por aluno e por instituição.

A combinação de menor dotação e estoques em declínio, sobretudo no segmento técnico-administrativo, sugere a manutenção do nível sistêmico por meio de realocações internas para suprir a nova universidade federal, sem ganho duradouro de capacidade agregada. Do ponto de vista do cotidiano institucional, isso significa que o mesmo arranjo de acesso (Sisu e Lei de Cotas) e permanência (PNAES e PBP), descrito na seção anterior, passa a operar com menos suporte administrativo, menos quadros de apoio e um corpo docente que não cresce, em um contexto

marcado por cortes profundos no orçamento de assistência estudantil e pela intensificação das vulnerabilidades estudantis durante a pandemia de Covid-19.

No plano normativo, a Portaria Interministerial ME/MEC nº 9.359/2021 é o principal ajuste do período. Ela altera os anexos da Portaria Interministerial nº 316/2017 e redistribui BPE e QRSTA entre universidades federais, incorporando desmembramentos e readequações, mas sem elevar o total agregado de vagas docentes e técnicas. Trata-se de um movimento essencialmente redistributivo: reorganiza o mapa de cargos entre instituições, mas não adensa o regime nem aumenta a capacidade global do sistema, o que é coerente com a trajetória de queda dos estoques ativos observada no Gráfico 5.

Quanto ao referencial de desmantelamento (Bauer; Knill, 2012; 2014), o período Bolsonaro apresenta densidade de políticas neutra no eixo de pessoal, pois não se criam nem se extinguem políticas específicas para o quadro de servidores das universidades federais. A densidade de instrumentos é levemente positiva, em sentido quase exclusivamente procedimental, em razão da Portaria Interministerial nº 9.359/2021. No plano da intensidade, o saldo formal é negativo no agregado, pela redução da capacidade orçamentária ao final do quadriênio e pela queda dos estoques de TAE, ainda que o efeito específico da portaria de 2021 seja neutro (movimento redistributivo, sem aumento do total de BPE e com efeitos limitados sobre o QRSTA).

A intensidade substantiva permanece neutra nesse eixo, já que não houve alterações relevantes nas regras acadêmicas de oferta. Quando articulado à queda abrupta do orçamento de assistência estudantil e à expansão acelerada da EaD privada, esse recuo de pessoal reforça o diagnóstico de um desmonte por recursos de alta magnitude, em que o arranjo normativo de acesso e permanência se mantém, mas passa a operar em “modo emergência”, com capacidade significativamente reduzida para sustentar a Meta 12 em termos de acesso e permanência.

Nos dois primeiros anos do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2023–2024), observa-se uma recomposição parcial da despesa com pessoal nas universidades federais, após o ciclo de contração do período Bolsonaro. Conforme a Tabela 8, o total autorizado para despesas de pessoal sobe de R\$ 52,69 bilhões em 2023 para R\$ 53,99 bilhões em 2024 (+2,5%), puxado principalmente pelo aumento nas despesas com ativos (de R\$ 36,07 bilhões para R\$ 37,41 bilhões). As despesas

com inativos permanecem praticamente estáveis (R\$ 16,62 bilhões em 2023 e R\$ 16,58 bilhões em 2024), e o item “Outros” segue residual. Ainda assim, o patamar de 2024 permanece abaixo do observado em 2019, sugerindo um movimento de correção parcial, e não de plena retomada do nível de esforço orçamentário do auge da década de 2010.

O comportamento dos estoques de pessoal, porém, não acompanha imediatamente essa recomposição. Conforme o Gráfico 5, os técnico-administrativos em educação (TAE) recuam de 94.173 em 2023 para 90.575 em 2024 (–3.598; –3,8%), enquanto o corpo docente diminui de 99.607 para 95.911 no mesmo intervalo (–3.696; –3,7%). Assim, mesmo com leve melhora no orçamento autorizado, o número de servidores ativos continua em queda, consolidando a tendência de redução iniciada no ciclo anterior, sobretudo no segmento técnico-administrativo. Em um contexto em que as matrículas nas universidades federais se mantêm relativamente estáveis e em que o eixo de acesso e permanência é reativado normativamente, com atualização da Lei de Cotas, reforço do Programa de Bolsa Permanência e elevação do PNAES a política de Estado, esse descompasso entre recomposição orçamentária e redução do quadro de pessoal indica um cenário em que se busca reconstruir a política para estudantes sobre uma base de capacidade administrativa ainda comprimida.

Do ponto de vista normativo, o principal marco específico do período é a Portaria Conjunta MGI/MEC nº 29/2023, que reabre a agenda autorizativa para as universidades federais ao atualizar os anexos do BPE e QRSTA. O ato revoga dispositivos e anexos de portarias anteriores e incorpora os efeitos de desmembramentos institucionais, redefinindo a distribuição de cargos docentes e técnicos entre as instituições e ampliando, em termos potenciais, o espaço para provimento futuro de pessoal. Em termos de desenho, trata-se de um movimento de reorganização e reativação da capacidade, que busca dar coerência a uma malha de autorizações acumulada ao longo da década, mas cujos efeitos materiais sobre o número de servidores ativos ainda não se refletem plenamente nos dados de 2023–2024, dada a defasagem natural entre autorização, concurso, nomeação e registro nos sistemas oficiais.

Conforme referencial de Bauer e Knill (2012; 2014), o biênio 2023–2024 apresenta, no eixo de pessoal, densidade de políticas neutra e densidade de instrumentos positiva. Não há criação de uma nova política estruturante para o quadro

de servidores, como ocorreu no caso do Plano Nacional do PCCTAE em 2014, mas há introdução de um novo ato (Portaria Conjunta MGI/MEC nº 29/2023) que reconfigura e atualiza o regime de alocação de cargos, somando-se ao estoque de instrumentos existentes. A intensidade formal é levemente positiva no plano do desenho, pois combina recomposição parcial da despesa com pessoal com a abertura de uma agenda autorizativa que, em princípio, amplia a capacidade potencial das universidades federais para repor quadros e ajustar sua distribuição interna. No entanto, como os estoques de TAE e docentes seguem em queda no período, esse ganho permanece, até aqui, sobretudo normativo e prospectivo, sem se traduzir ainda em aumento efetivo de servidores por instituição ou por estudante. A intensidade substantiva, por sua vez, mantém-se neutra nesse eixo, pois não há alterações nas regras acadêmicas de oferta diretamente vinculadas ao quadro de pessoal.

O início do mandato Lula, no eixo de pessoal, se configura menos como um novo ciclo de expansão do quadro e mais como uma tentativa de preparar o terreno para uma reversão gradual do desmonte por recursos e por pessoal observado no período Bolsonaro. Enquanto o eixo de acesso e permanência é robustamente reativado por leis e portarias que ampliam a densidade de políticas e instrumentos voltados à democratização, o eixo de pessoal se move em ritmo mais lento: há sinais de reabertura da agenda autorizativa e de recomposição parcial do orçamento, mas o número de servidores continua caindo. O resultado é um quadro em que a arquitetura normativa para democratizar o acesso e fortalecer a permanência se torna mais densa e inclusiva, mas ainda assentada sobre uma base de capacidade administrativa e de pessoal fragilizada, o que mantém aberta a tensão entre o desenho progressista da Meta 12 e as condições materiais para que as universidades federais convertam esse desenho em expansão efetiva de matrículas e manutenção da qualidade.

O diagrama de Sankey (Figura 4) O diagrama de co-ocorrência sintetiza, de forma visual, a trajetória complexa de pessoal das universidades federais ao longo do período 2014–2024. Os fluxos positivos evidenciam que o eixo de pessoal recebeu, especialmente na primeira metade da série, reforços normativos consistentes, com criação de política estruturante (Plano Nacional do PCCTAE), adensamento do estoque de instrumentos regulatórios (portarias interministeriais de BPE e QRSTA) e momentos de expansão ou recomposição orçamentária capazes de elevar, ao menos potencialmente, a capacidade administrativa das instituições. Esses impulsos

alcançam simultaneamente técnico-administrativos e docentes, revelando um esforço sistêmico de consolidação da capacidade estatal necessária para sustentar a expansão prevista na Meta 12.

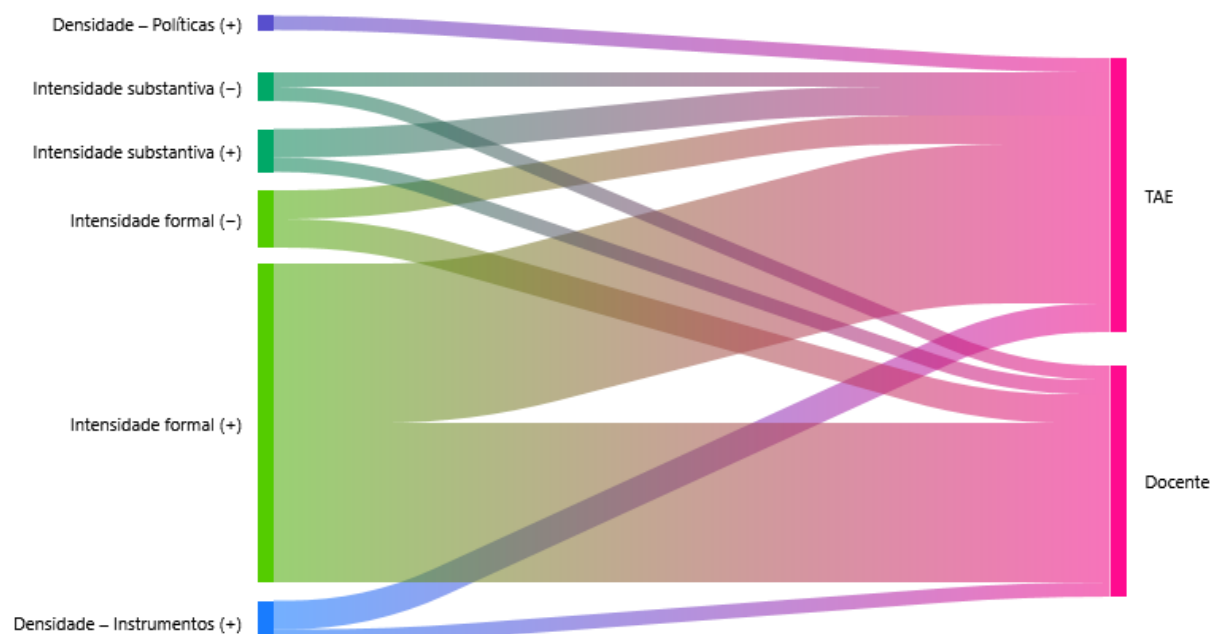


Figura 4 – Diagrama de Sankey da Co-ocorrência de códigos de pessoal e desmantelamento – 2014 a 2024.

Fonte: Elaboração própria.

Em paralelo, os fluxos negativos associados à intensidade formal ilustram o processo gradual de compressão material dessa capacidade: queda de estoques de TAE, estabilidade ou leve retração do corpo docente, limites impostos pela EC 95 e execução restrita das autorizações normativas, especialmente a partir de 2017–2018. O resultado é um desenho institucional que se torna mais denso ao longo da década, mas operando sobre uma base progressivamente mais estreita de recursos humanos, o que reforça a interpretação de que a capacidade das universidades federais para converter expansão institucional em oferta efetiva foi tensionada por um desmonte por recursos que não é abrupto, mas cumulativo. Com isso, encerra-se esta subseção destacando que o eixo de pessoal configura um caso emblemático de assimetria entre reforço normativo e erosão material, condição que molda os limites e possibilidades da implementação da Meta 12 no período analisado.

### 5.2.3. Regulação da Oferta

Entre 2014 e 2016 observa-se um ciclo regulatório que combina padronização e expansão condicionada da oferta. Em 2014, as Instruções Normativas nº 2 e nº 3 da

SERES/MEC uniformizaram os padrões decisórios para reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, vinculando-os aos resultados das avaliações do Sinaes. Esses atos definem sanções graduais e escalonadas: redução de vagas em dimensões com desempenho insatisfatório, nova visita *in loco*, suspensão temporária da autonomia de universidades para ampliar vagas e, em último caso, cassação da oferta. Esse desenho aumenta a previsibilidade das decisões e explicita contrapesos quando o desempenho fica abaixo dos padrões de qualidade esperados, compondo um “filtro” de qualidade sobre a expansão.

Em 2016, o MEC substituiu o regime setorial da Portaria Normativa nº 3/2013 por um desenho geral, por meio da Portaria Normativa nº 10/2016, que passa a tratar o aditamento de vagas para todos os cursos (presenciais e a distância). O trâmite é separado por curso e condicionado a um teto de ampliação calculado por fórmula percentual, baseada em indicadores de qualidade e em condições institucionais, reservando visita *in loco* apenas para aumentos muito elevados. Na sequência, a Portaria Normativa nº 11/2016 torna o regime mais permissivo para instituições com bom desempenho ao permitir o uso do maior (em vez do mais recente) indicador do Sinaes e ao refinar as situações de “supervisão ativa” que impedem a ampliação. Complementarmente, a Resolução CNE/CES nº 1/2016 integra a EaD ao PDI, ao PPI, aos PPC e ao Sinaes, vincula polos e cursos a processos de (re)credenciamento e mantém a obrigação de atividades presenciais, ao mesmo tempo em que preserva a dispensa de autorização para IES com autonomia. Em conjunto, esses atos consolidam uma janela de expansão condicionada à qualidade, tanto para cursos presenciais quanto para a EaD.

Quando articulado às seções de acesso e permanência e de pessoal, esse arranjo regulatório ajuda a explicar o padrão de expansão observado no período. De um lado, como discutido no eixo de acesso e permanência, não há criação de novos programas federais entre 2014 e 2016, mas há forte aumento real do orçamento de assistência estudantil, em um contexto de crescimento moderado das matrículas e de mudança importante no perfil do alunado. De outro, a análise de pessoal mostra reforço do quadro de TAE e docentes, apoiado em expansão orçamentária e em um plano nacional de desenvolvimento profissional. A regulação da oferta, por sua vez, não cria novas políticas de acesso, mas define as condições sob as quais vagas e polos podem ser expandidos, de modo que apenas instituições em melhores

condições de qualidade e capacidade administrativa conseguem se beneficiar mais plenamente desse ciclo.

Durante o mandato da presidente Dilma não há alteração na densidade de políticas pois não há criação nem extinção de política setorial, mas reconfiguração do mesmo regime regulatório. Em relação à densidade de instrumentos ela é positiva, pois entram dois instrumentos relevantes (Resolução CNE/CES nº 1/2016 e Portaria Normativa nº 11/2016), e a Portaria Normativa nº 10/2016, ainda que substitua a Portaria Normativa nº 3/2013, adiciona novas camadas operacionais, com regras mais detalhadas para a ampliação de vagas. No plano da intensidade formal, o efeito é predominantemente positivo, porque a integração de processos, a definição de critérios mais objetivos e a possibilidade de utilizar o melhor indicador de qualidade reduzem atritos e fortalecem a capacidade administrativa das IES com bom desempenho.

Quanto à intensidade substantiva, o saldo também é positivo, mas condicionado. As Instruções Normativas de 2014, introduzem mecanismos de restrição da oferta quando o desempenho é insuficiente (efeito negativo condicionado), por meio de redução de vagas, novas visitas e suspensão de autonomia, o que funciona como freio à expansão em contextos de baixa qualidade. As Portarias Normativas de 2016, em especial a nº 10 e a nº 11, atuam na direção oposta para instituições bem avaliadas, ao ampliar o espaço regulatório para aumento de vagas e polos, inclusive em EaD, desde que observados os parâmetros de qualidade. O resultado desse conjunto é um regime de “expansão com salvaguardas”, que combina padronização das decisões com incentivos para expansão qualificada: quanto mais altos os indicadores de qualidade aferidos pelo Inep, maior a margem para ampliar a oferta; quanto mais baixos, mais restritiva se torna a possibilidade de expansão.

O período de 2016 (*pós-impeachment*) a 2018 reorganizou o ecossistema regulatório da oferta de vagas na educação superior, com foco em padronização, previsibilidade e centralização dos fluxos decisórios. Houve adensamento procedimental dos processos de autorização, reconhecimento, aditamento de vagas e EaD, com o e-MEC se consolidando como espinha dorsal de tramitação e transparência. Para as instituições, esse desenho produziu trilhas mais claras para expandir, reduzir ou ajustar a oferta, ao custo de maior formalização e exigências documentais. Esse movimento dialoga com o contexto descrito nas seções de acesso

e permanência e de pessoal: de um lado, matrículas ainda em expansão e orçamento de assistência sob congelamento; de outro, reforço limitado de quadros e novas universidades criadas por desmembramento, o que torna mais relevante a “regra do jogo” que define em que condições a oferta pode crescer.

Em 2016, o MEC consolidou três frentes: oferta de componentes curriculares a distância em cursos presenciais, procedimentos de ampliação e redução de vagas e internacionalização da EaD. No uso de EaD em cursos presenciais, a Portaria MEC nº 1.134/2016 atualizou o regime de 2004, mantendo o teto de 20% e a exigência de avaliações presenciais, mas elevando o grau de formalização: passou a exigir qualificação da tutoria, integração das alterações ao PPC e sua análise nos ciclos de reconhecimento e renovação.

Na ampliação e redução de vagas, houve um ciclo de desenho, ajuste e consolidação. A Portaria Normativa nº 10/2016 organizou o aditamento para aumento de vagas e introduziu fórmula que condiciona o limite de expansão ao desempenho institucional e do curso. Poucos dias depois, a Portaria Normativa nº 11/2016 alterou pontos centrais desse modelo e estendeu o escopo a cursos de maior sensibilidade regulatória. Em outubro, a Portaria Normativa nº 20/2016 instituiu rito específico para redução de vagas, simplificando fluxos em caso de retração voluntária e resguardando condições para estudantes já matriculados. O ciclo se fechou em dezembro, quando a Portaria Normativa nº 21/2016 revogou os atos de maio, incorporou a fórmula de decisão (agora com parâmetros adicionais), disciplinou prazos e arquivamentos e, ao mesmo tempo, previu trilhas mais simples para instituições com alto desempenho nos indicadores do Sinaes, como alterações de menor relevância para instituições com autonomia, preservando a exceção dos cursos sensíveis.

Em 2017, o governo Temer promoveu uma reengenharia regulatória do sistema federal que combinou consolidação normativa, centralização processual e endurecimento de critérios decisórios. O eixo estruturante foi o Decreto nº 9.235/2017, que reorganizou regulação, supervisão e avaliação em bases únicas, alinhando os papéis de MEC, SERES, Inep e CNE e exigindo maior governança informacional (cadastro e-MEC atualizado, integração com o Censo). Em paralelo, a Portaria MEC nº 21/2017 oficializou o e-MEC como canal exclusivo para tramitação e comunicação processual, criando uma espinha dorsal eletrônica única para credenciamentos, autorizações, reconhecimentos e seus aditamentos.

Para fazer essa virada “rodar” sem paralisar a máquina, a Portaria Normativa nº 23/2017 funcionou como ponte: estabeleceu regras de transição, explicitou a adaptação do e-MEC e limpou o estoque de normas sobrepostas. No plano das decisões concretas, a Portaria Normativa nº 20/2017 introduziu um padrão decisório com cortes objetivos (mínimos de conceito institucional e de curso, listas de indicadores obrigatórios e hipóteses de indeferimento/dispensa de visita), elevando a previsibilidade e reduzindo a margem discricionária. No mesmo movimento, a Portaria Normativa nº 11/2017 atualizou a EaD ao Decreto nº 9.057/2017, reorganizando fluxos e definindo transições, em linha com a tendência de expansão da modalidade então observada no setor privado.

A supervisão ganhou trilhos próprios com a Portaria MEC nº 22/2017, que positivou as fases do processo (preparatória, saneadora e sancionadora), disciplinou medidas cautelares e padronizou atos e prazos. Esse desenho fortaleceu a capacidade de resposta do Estado a riscos e irregularidades, aproximando a engrenagem de supervisão do restante do ciclo regulatório e do padrão decisório recém-instituído. Em termos de engenharia institucional, 2017 foi o ano em que os instrumentos se adensaram e os fluxos ficaram mais nítidos: menos normas esparsas, mais procedimento uniforme, maior exigência documental e técnica para todas as instituições sob regulação federal, inclusive as universidades federais quando recorrem à para processos de cursos e polos.

Houve, contudo, um ajuste substantivo em sentido oposto, ainda que pontual: a Resolução CNE/CES nº 5/2017 suprimiu da Resolução nº 3/2010 a exigência de IGC  $\geq 4$  como condição prévia para credenciamento como universidade. Na prática, esse ponto afrouxou um dos limiares históricos do CNE para a elevação institucional, ao mesmo tempo em que o restante do arcabouço, decreto, e-MEC, padrão decisório e supervisão, se tornava mais robusto e procedimentalmente exigente. O resultado é uma combinação rara de maior rigor nos processos de curso e EaD, com um relaxamento específico na porta de entrada para o status de universidade.

Em 2018, a agenda de 2017 se materializou em regras operacionais detalhadas. As Portarias Normativas nº 741 e nº 742/2018 e a Instrução Normativa nº 1/2018 consolidaram o padrão decisório com cortes de qualidade (conceitos institucionais e de curso, por dimensão,  $\geq 3$ , com janela limitada de diligência técnica), prazos e recursos no e-MEC e rito para processos anteriores ao novo marco. Na oferta, a

Portaria MEC nº 1.428/2018 manteve o limite de 20% de EaD em cursos presenciais e abriu, de forma seletiva, a possibilidade de ampliação a 40% para instituições e cursos com desempenho consistente, resguardando contrapesos (atividades e avaliações presenciais, atualização do PPC) e vedações a áreas sensíveis como Saúde e Engenharias.

Para “fechar o estoque” de processos protocolados sob as regras vigentes até 22 de dezembro de 2017, a Instrução Normativa nº 1/2018 estabeleceu um rito transitório e padronizado: aplicou os mesmos limiares de qualidade (conceitos  $\geq 3$ ) e a mesma lógica de diligência com tolerância técnica (2,5 em uma dimensão, mediante comprovação), vinculou indeferimentos e protocolos de compromisso a critérios explícitos e manteve a articulação com medidas cautelares e procedimento sancionador. Essa Instrução Normativa funcionou como ponte administrativa para dar segurança jurídica às decisões sobre processos antigos, evitando soluções casuísticas e acelerando a limpeza do passivo regulatório.

À luz do referencial de desmonte de Bauer e Knill (2012; 2014), o mandato Temer, nesse eixo, apresenta estabilidade da densidade de políticas, não se criam nem se extinguem políticas setoriais específicas, e aumento da densidade de instrumentos, com forte adensamento e posterior consolidação normativa (Decreto nº 9.235/2017, portarias normativas de 2016–2018 e atos da SERES). A intensidade formal é predominantemente positiva do ponto de vista estatal, pois amplia a capacidade de regulação, supervisão e decisão com base em critérios objetivos, ainda que, para as instituições, isso signifique maior carga procedimental para ampliar ou manter a oferta. Já a intensidade substantiva é mista: há endurecimento de filtros mínimos para cursos e EaD, combinação de expansão condicionada (inclusive com abertura seletiva para 40% de EaD em cursos presenciais bem avaliados) e um afrouxamento pontual no credenciamento universitário.

Em diálogo com as seções de acesso e permanência e de pessoal, o resultado é um cenário em que as regras para expandir vagas tornam-se mais claras e exigentes justamente quando as universidades federais passam a operar sob teto de gastos, orçamento de assistência comprimido e reforço limitado de pessoal. Isso sugere um ambiente de expansão regulada por qualidade, mas tensionado por restrições fiscais e de capacidade, com efeitos assimétricos entre redes e instituições.

Durante o governo Jair Bolsonaro, o eixo de regulação da oferta opera em continuidade ao arcabouço herdado do ciclo Temer, combinando ajustes procedimentais, flexibilização da integração da EaD em cursos presenciais e medidas de manutenção ativa do sistema em contexto de pandemia. Em diálogo com as seções de acesso e permanência e de pessoal, trata-se de um período em que a expansão das matrículas se desloca para a EaD privada, enquanto as universidades federais convivem com compressão orçamentária, redução de técnico-administrativos e estabilização do número de docentes.

Em 2019, dois movimentos normativos marcam o início do mandato. No plano procedimental, a Resolução CNE/CES nº 1, de 19 de março de 2019, delega à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES/MEC) a prática de atos previstos no Decreto nº 9.235/2017, como credenciamento provisório, concessão de prerrogativa para faculdades com Conceito Institucional (CI) máximo registrarem os próprios diplomas e extensão de prerrogativas de autonomia a campus fora de sede de universidades do sistema federal. A delegação, por prazo indeterminado, busca agilizar fluxos decisórios e reduzir gargalos entre CNE/CES e SERES, sem afastar o controle do colegiado, que pode requisitar informações e relatórios. No plano substantivo, a Portaria MEC nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, autoriza as instituições do sistema federal a introduzirem até 40% da carga horária na modalidade a distância em cursos presenciais (exceto Medicina), detalhando exigências de explicitação no PPC, critérios de avaliação (metodologia, tutoria, AVA e TIC) e registro no e-MEC, ao mesmo tempo em que revoga a Portaria nº 1.428/2018. Na prática, amplia a margem de reorganização curricular com integração EaD/presencial, articulando-se à expansão acelerada da EaD no sistema como um todo.

A partir de 2020, a pandemia de Covid-19 desloca o foco da regulação para a garantia de continuidade acadêmica em regime excepcional e, em seguida, para a normalização gradual. Em 2021, a Resolução CNE/CP nº 2/2021 estabelece diretrizes para o retorno progressivo à presencialidade, admitindo combinações entre atividades presenciais e remotas conforme as condições sanitárias locais. Complementarmente, a Lei nº 14.218/2021 desvincula a vigência das normas educacionais excepcionais da duração do Decreto Legislativo nº 6/2020 e assegura sua validade até o encerramento do ano letivo de 2021, oferecendo segurança jurídica para fechamento de semestres,

validação de cargas horárias e organização de reposições. Esses dispositivos evitam um colapso regulatório da oferta em um contexto já marcado, como discutido na seção de acesso e permanência, por forte queda das matrículas presenciais e crescimento concentrado da EaD privada.

No eixo de expansão institucional, a Portaria Conjunta SERES/SESu nº 3/2021 institui rito simplificado para credenciamento de campus fora de sede de universidades federais. O procedimento reconhece a autonomia universitária, mas condiciona o uso do rito à apresentação de impacto orçamentário e de pessoal (docentes e técnicos), com protocolo a qualquer tempo no e-MEC. A medida sinaliza uma disposição de manter aberta a possibilidade de expansão física da rede, ainda que subordinada a constrangimentos orçamentários e de pessoal que, como visto na seção de pessoal, se tornam mais rígidos no período. Em paralelo, há continuidade do desenho do chamado Reuni Digital: sucessivas portarias da SESu prorrogam prazos e ajustam a composição do Comitê de Orientação Estratégica (COE) e do Grupo de Trabalho dedicado à estratégia de EaD nas universidades federais, mantendo ativa uma instância de planejamento e coordenação da expansão da modalidade no âmbito público federal.

No financiamento corrente, a Portaria MEC nº 748/2021 atualiza a Matriz de Distribuição de Recursos Discricionários das universidades federais, explicitando a arquitetura de submatrizes (OCC, PNAES, Promisaes, hospitais veterinários, escolas técnicas, colégios de aplicação, INCLUIR, Idiomas sem Fronteiras) e instituindo uma comissão permanente para definir parâmetros. Um ponto relevante é a previsão de metodologia alternativa de distribuição quando o referencial orçamentário real sofre compressão, permitindo ajustar a alocação de recursos em cenário de queda global do orçamento, como aquele descrito na análise de assistência estudantil para 2020–2021. Ainda em 2021, ajustes administrativos e redistribuições pontuais no Banco de Professor-Equivalente (BPE) e no quadro de referência dos técnicos, formalizados pela Portaria Interministerial nº 9.359/2021, atualizam a distribuição de cargos docente e técnico entre universidades, incorporando desmembramentos institucionais anteriores, sem, porém, expandir o total agregado de vagas.

Em 2022, a agenda regulatória assume um perfil de arrumação do arcabouço. A Portaria MEC nº 394, de 2 de junho, introduz o sobrestamento de pedidos de credenciamento de universidades enquanto pendentes requisitos acadêmicos

vinculados à pós-graduação, alinhando o rito ao art. 17, VII, do Decreto nº 9.235/2017. A medida evita decisões de mérito antes da conclusão de processos avaliativos na Capes, funcionando como uma “válvula técnica” que articula avaliação da pós-graduação e credenciamento institucional. No eixo da digitalização, as Portarias SESu nº 157 e nº 158, ambas de 21 de fevereiro de 2022, prorrogam por mais 90 dias os prazos dos arts. 8º das Portarias nº 433 e nº 434/2020, mantendo ativos o COE e o Grupo de Trabalho do Reuni Digital; trata-se, sobretudo, de conservar em funcionamento as instâncias de governança da agenda de EaD nas universidades federais. A limpeza do estoque normativo vem com a Portaria SESu nº 423, de 16 de maio de 2022, que revoga as Portarias Conjuntas nº 23 e nº 62, ambas de 2012, reduzindo sobreposições e ruído documental, mas sem efeitos diretos sobre vagas ou autorização de cursos.

Considerando o conjunto do mandato, a regulação da oferta sob Bolsonaro pode ser lida como uma combinação de flexibilização estrutural para integração da EaD em cursos presenciais (Portaria MEC nº 2.117/2019), manutenção da governança da transformação digital (COE e GT do Reuni Digital), abertura procedimental para expansão física por meio de campus fora de sede (Portaria Conjunta SERES/SESu nº 3/2021) e ajustes de governança e limpeza normativa (matriz de distribuição, sobrestamento de credenciamentos, revogação de atos antigos). Em termos analíticos, esses instrumentos preservam e refinam a capacidade regulatória do Estado, inclusive em situação de crise sanitária, mas não se traduzem, por si só, em expansão das matrículas públicas, que permanecem praticamente estáveis nas universidades federais, ao mesmo tempo em que a expansão do sistema se dá via EaD privada.

Considerando o referencial de desmonte de Bauer e Knill (2012; 2014), a densidade de políticas se mantém estável, pois não há criação nem extinção de regimes setoriais inteiramente novos no eixo da oferta. A densidade de instrumentos é positiva, com adensamento relevante em 2019 e 2021 e movimento de consolidação em 2022, na forma de novos procedimentos, delegações e arranjos de governança, ainda que acompanhados de alguma “higiene regulatória”. A intensidade formal tende a ser moderadamente positiva: as normas reforçam a capacidade administrativa do núcleo regulatório (SERES, e-MEC, comitês, matriz), asseguram continuidade em

contexto de pandemia e tornam mais previsíveis fluxos de credenciamento, recredenciamento e distribuição de recursos.

Já a intensidade substantiva é assimétrica. De um lado, a ampliação do limite de EaD em cursos presenciais e o início das discussões em torno do Reuni Digital<sup>19</sup> criam espaço regulatório propenso à expansão, sobretudo pela via da EaD e em sintonia com o crescimento observado no setor privado. De outro, no caso das universidades federais, essa flexibilidade regulatória opera em ambiente de compressão orçamentária, redução de pessoal técnico-administrativo e ausência de uma estratégia explícita de expansão articulada à Meta 12, o que limita a capacidade de converter esse conjunto de instrumentos em aumento efetivo das matrículas públicas. Nesse sentido, a regulação da oferta sob Bolsonaro não configura desmonte direto das regras de expansão, mas se articula ao desmonte por recursos e pessoal descrito nos outros eixos, contribuindo para manter as IFES em um estado no qual a infraestrutura regulatória para crescer existe, mas as condições materiais para fazê-lo permanecem estranguladas.

Nos dois primeiros anos do governo Lula (2023–2024), a regulação da oferta de vagas na educação superior é atravessada por duas dinâmicas principais: a herança do Reuni Digital, formulado entre 2020 e 2022, e uma inflexão em direção à recomposição da capacidade pública e ao controle mais rigoroso da expansão via EaD. Entre 2020 e 2022, ainda sob o governo Bolsonaro, o Ministério da Educação instituiu um Comitê de Orientação Estratégica (Portaria MEC nº 433/2020) e um Grupo de Trabalho específico (Portaria MEC nº 434/2020) para elaborar “iniciativas de promoção à expansão da educação superior por meio digital em universidades federais”. Ao longo de 2020 e 2021, uma série de portarias (448/2020, 120/2021, 202/2021, 203/2021, 490/2021, 491/2021, 604/2021 e 605/2021) alterou a composição desses colegiados e prorrogou sucessivamente seus prazos de funcionamento; em 2022, as Portarias SESu nº 157 e nº 158/2022 voltaram a estender a vigência do COE e do GT. Esse conjunto configurou um longo ciclo de formulação de um programa de expansão digital nas universidades federais, que, no entanto,

---

<sup>19</sup> Reuni Digital foi a denominação atribuída, no âmbito do MEC, a iniciativas de expansão e reorganização da oferta por mediação digital nas universidades federais, discutidas sobretudo entre 2021 e 2022, sem corresponder a um programa plenamente institucionalizado nos moldes do Reuni de 2007.

chegou a 2022 ainda em fase de planejamento, sem tradução em um marco regulatório consolidado de implementação.

Quando o novo governo assume, em 2023, essa agenda de expansão digital é mantida como pano de fundo, mas passa a ser reorientada em diálogo com a recomposição dos eixos de acesso, permanência e pessoal. A atualização da Lei de Cotas (Lei nº 14.723/2023, regulamentada pelo Decreto nº 11.781/2023) redefine públicos prioritários e critérios de reserva de vagas no Sisu, ao mesmo tempo em que vincula o acesso de grupos vulnerabilizados à oferta de assistência estudantil e à produção de relatórios periódicos. Portarias como a MEC nº 2.027/2023 ajustam o funcionamento do Sisu e a distribuição interna de vagas reservadas, compatibilizando o mecanismo de ingresso com o novo desenho legal.

Em paralelo, a Portaria MEC nº 1.999/2023 reorganiza o Programa Bolsa Permanência no SISBP, e a Portaria Conjunta MGI/MEC nº 29/2023 atualiza os anexos do Banco de Professor-Equivalente (BPE) e do QRSTA, reabrindo parcialmente a agenda autorizativa de pessoal. Do ponto de vista da oferta, esse conjunto de atos não altera diretamente percentuais de vagas ou tetos de expansão, mas reforça o papel das universidades federais como eixo público da democratização, ao articular regras de ingresso, permanência e capacidade institucional.

Ao mesmo tempo, o governo Lula passa a tratar a expansão via EaD com bem mais cautela do que seu predecessor. A Portaria MEC nº 1.838/2023 inaugura uma estratégia explícita de revisão regulatória da modalidade: determina a publicação do relatório do grupo de trabalho sobre EaD, abre consulta pública para revisão da Portaria Normativa nº 11/2017 e sobresta, por 120 dias, as autorizações de novos cursos EaD em Direito, Enfermagem, Odontologia e Psicologia.

Na sequência, a Portaria MEC nº 2.041/2023 substitui esse arranjo por um regime mais amplo de sobrestamento, suspendendo, por 90 dias, autorizações de novos cursos EaD em um conjunto maior de áreas (incluindo diversas graduações da saúde e todas as licenciaturas), bem como os credenciamentos EaD de instituições com CI EaD inferior a 4. Em 2024, a Portaria MEC nº 158/2024 prorroga esse bloqueio por mais 90 dias, prolongando a moratória enquanto se redesenha o marco regulatório. Na prática, a expansão via EaD deixa de ser tratada como vetor automático de crescimento das matrículas e passa a ser contida até que parâmetros de qualidade e limites de expansão sejam redefinidos.

Esse movimento é complementado pela criação de instâncias de planejamento voltadas a uma política mais ampla para a educação superior. A Portaria MEC nº 223/2024 institui um Grupo de Trabalho para elaborar um Plano de Ação da Política Nacional de Educação Superior, envolvendo regulação, supervisão e avaliação de cursos e instituições, presenciais e a distância, no sistema federal. Em seguida, a Portaria MEC nº 1.014/2024 cria outro GT, voltado à implementação desse plano. Esses atos não alteram imediatamente fluxos de autorização de cursos ou vagas, nem percentuais de EaD, mas indicam um reposicionamento institucional: em vez de pautar a regulação apenas por iniciativas pontuais (como o Reuni Digital ou as moratórias temporárias), o MEC sinaliza que pretende inscrever a expansão e o controle da oferta em uma política nacional integrada.

Vistos em conjunto, 2023 e 2024 revelam um governo que herda um projeto de expansão digital concebido no ciclo anterior, mas que decide reordenar as prioridades à luz da recomposição de acesso, permanência e pessoal nas universidades federais. Em lugar de simplesmente colocar em marcha o Reuni Digital, a gestão Lula combina reforço das regras de equidade na disputa por vagas federais (atualização da Lei de Cotas e ajustes no Sisu), recomposição gradual de instrumentos de permanência e pessoal e contenção temporária da expansão via EaD em áreas sensíveis ou estratégicas, ao mesmo tempo em que inicia a construção de uma Política Nacional de Educação Superior com horizonte mais amplo.

Para a análise da Meta 12, isso significa que a expansão de matrículas nos primeiros anos do governo Lula deixa de ser pensada como simples aumento numérico e passa a ser condicionada por critérios de equidade, sustentabilidade institucional e maior controle sobre a qualidade e o ritmo da expansão, especialmente no segmento a distância, em um contexto em que a rede federal se mantém com matrículas estáveis e quadro de pessoal ainda em recomposição.

Quanto ao referencial de Bauer e Knill (2012; 2014), o biênio 2023–2024 apresenta, na dimensão da regulação da oferta, densidade de políticas essencialmente neutra: não se cria nem se extingue um novo regime setorial de expansão ou um programa específico de vagas para as universidades federais, ainda que a construção da Política Nacional de Educação Superior aponte para um possível rearranjo futuro. A densidade de instrumentos, por sua vez, é positiva, com a edição de atos que reforçam a governança (moratórias e consulta pública na EaD,

atualização das regras do Sisu, redefinição do BPE/QRSTA, criação de GTs para o plano de educação superior), ainda que, conforme definido na metodologia desta tese, as Portarias MEC nº 223/2024 e nº 1.014/2024 sejam consideradas apenas como contexto, sem codificação específica de desmonte.

Do ponto de vista da intensidade formal, há ganhos moderados: o sistema federal aumenta sua capacidade procedimental de controlar a expansão via EaD, de articular acesso e permanência e de planejar a política em horizonte mais amplo, mas esses avanços ocorrem sobre uma base orçamentária e de pessoal ainda aquém dos patamares da década anterior. Já a intensidade substantiva apresenta um saldo ambivalente: de um lado, a contenção temporária de novos cursos e credenciamentos EaD restringe a expansão rápida da modalidade, sobretudo no setor privado, o que pode ser lido como uma proteção da qualidade e do espaço público em um contexto de forte deslocamento da expansão para a EaD privada; de outro, nas universidades federais, onde a EaD permanece residual e as matrículas presenciais estão estáveis, o principal gargalo à expansão continua sendo a capacidade de pessoal e de financiamento, mais do que as regras regulatórias em si. Assim, o período Lula não configura um desmonte da regulação da oferta voltada às IFES, mas uma tentativa de recalibrar os instrumentos de expansão e controle em favor de maior equidade e qualidade, ainda sob os limites estruturais de orçamento e pessoal discutidos nas seções anteriores.

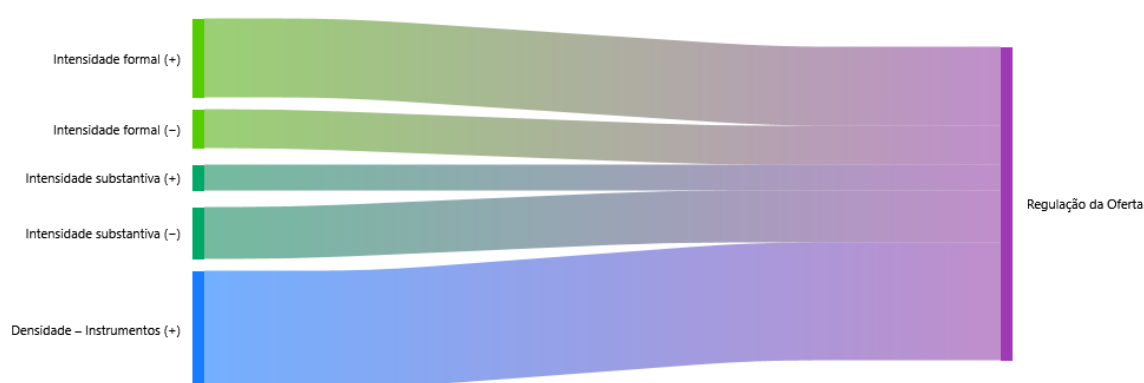


Figura 5 – Diagrama de Sankey da Co-ocorrência de códigos de regulação da oferta e desmantelamento – 2014 a 2024.

Fonte: Elaboração própria.

O diagrama Figura 5 sintetiza, de forma visual, o movimento estrutural identificado ao longo do período 2014–2024: um eixo fortemente marcado pelo adensamento normativo e pela consolidação de instrumentos regulatórios, acompanhado por variações mais equilibradas entre intensidades formais e substantivas, tanto positivas quanto negativas. O fluxo mais robusto do gráfico corresponde à densidade de instrumentos positiva, refletindo o processo contínuo de produção, integração e reconfiguração de portarias, instruções normativas, resoluções e decretos que, em conjunto, estruturam o regime regulatório do sistema federal. Em todos os mandatos, a elaboração de novos instrumentos se mostra mais presente do que sua redução, evidenciando um aparato regulatório em expansão e crescente complexidade técnica.

As intensidades formais, positivas e negativas, aparecem de modo mais distribuído, indicando que a capacidade administrativa do Estado foi simultaneamente reforçada e tensionada ao longo da década. De um lado, normas que padronizam fluxos, integram o e-MEC, consolidam o padrão decisório e clarificam procedimentos ampliam a operacionalidade regulatória; de outro, mecanismos de contenção, como moratórias emergenciais ou restrições procedimentais em momentos específicos, introduzem freios temporários e refletem escolhas políticas orientadas por preocupações de qualidade ou de estabilidade institucional.

A intensidade substantiva, por sua vez, revela a ambivalência própria de um regime de “expansão condicionada”. Os códigos positivos, associados à ampliação regulada da oferta, como flexibilização da EaD para instituições bem avaliadas, expansão seletiva de vagas e integração curricular em modalidades híbridas, convivem com códigos negativos relacionados a filtros de qualidade, restrições de autonomia em contextos de baixo desempenho, redução compulsória de vagas e, mais recentemente, moratórias de novos cursos EaD. Esse equilíbrio, visível no diagrama, confirma que a regulação da oferta não operou linearmente na direção da expansão nem do enrijecimento, mas oscilou conforme critérios de qualidade, capacidade institucional e conjuntura política.

Em conjunto, o diagrama evidencia que a regulação da oferta foi o eixo mais estabilizado do tripé analisado (acesso/permanência, pessoal e regulação), com baixa volatilidade abrupta, ausência de desmonte direto de políticas e predomínio de ajustes incrementais. O crescimento da densidade de instrumentos, associado a intensidades

formal e substantiva distribuídas, mostra um regime que ganha complexidade e capacidade técnica ao longo do tempo, ao mesmo tempo em que estabelece limites claros à expansão desordenada, especialmente em EaD.

Assim, esta subseção demonstra que a regulação da oferta funcionou como uma âncora normativa da educação superior federal, preservando coerência interna e critérios objetivos em um contexto mais amplo marcado por flutuações orçamentárias, restrições de pessoal e reorientações político-institucionais. Essa estabilidade relativa ajuda a compreender por que, mesmo diante de ciclos de austeridade e recomposição parcial, a lógica de expansão condicionada permaneceu como marca estrutural da Meta 12 ao longo de toda a década analisada.

### **5.3. Desmonte e expansão**

O debate sobre expansão e desmonte das universidades federais exige distinguir claramente efeitos de *outputs* governamentais e de *outcomes* no sistema. As análises da Meta 12 do PNE 2014-2024, apresentadas na seção 5.1 A Meta 12 do PNE 2014-2024 e o papel das universidades federais, mostraram o que ocorreu no sistema de educação superior brasileiro em termos de taxa bruta, taxa líquida e participação do segmento público na expansão. Já a seção 5.2 Desmonte das Universidades Federais apresentou a análise dos *outputs* governamentais nos eixos Acesso e Permanência Estudantil, Pessoal e Regulação da Oferta. Como discutido no Capítulo 3, essa dupla perspectiva combina a reconstrução do PNE e do seu arranjo institucional com a observação da trajetória empírica da Meta 12 ao longo da década.

Ao longo dos capítulos anteriores, a análise separou, por eixo, os *outputs* de política: acesso e permanência estudantil, pessoal e regulação da oferta e, em paralelo, descreveu a trajetória dos indicadores da Meta 12 (taxa bruta, taxa líquida e participação do segmento público na expansão). Nesta seção, o foco se desloca para a articulação entre essas duas dimensões. Em vez de perguntar apenas “o que mudou na norma ou no orçamento?”, o objetivo é observar como esses movimentos de adensamento ou desmonte se relacionam com o padrão de expansão das matrículas, em especial o lugar ocupado pelas universidades federais em um sistema majoritariamente privado e cada vez mais marcado pela EaD. A leitura segue ancorada no referencial de Bauer e Knill (2012; 2014), privilegiando os *outputs* e sua

reconfiguração ao longo do tempo, mas agora em diálogo mais direto com os resultados em termos de acesso.

Essa opção metodológica retoma o debate teórico do Capítulo 2, ao tratar densidade e intensidade como variáveis que adquirem sentido apenas quando confrontadas com os resultados concretos de expansão e recomposição de capacidade. A leitura integrada desses elementos permite identificar convergências e tensões entre o que os governos decidiram (*outputs*) e o que o sistema entregou (*outcomes*). Mais do que avaliar cumprimento ou descumprimento de metas numéricas, a intenção é compreender em que medida as mudanças nos três eixos centrais: permanência estudantil, pessoal e regulação da oferta, criaram condições para que as universidades federais ampliassem matrículas com qualidade ou, ao contrário, sinalizaram movimentos de contenção, redução ou estagnação da capacidade de expansão. A comparação intermandatos, portanto, não produz conclusões taxativas sobre causalidade, mas ilumina padrões sugeridos pelos dados e pelos atos oficiais, revelando o quanto cada governo reforçou, manteve ou pressionou a estrutura necessária para a contribuição pública à Meta 12.

É importante sublinhar, desde o início, uma cautela metodológica: como os indicadores de matrícula dependem de múltiplos fatores (demografia, mercado de trabalho, comportamento das instituições privadas, arranjos estaduais, entre muitos outros), eles não permitem atribuir causalidade direta a um conjunto específico de atos normativos. Nesta tese, o cruzamento entre desmonte e expansão é tratado como uma análise de coerência e de plausibilidade: busca-se identificar se os padrões de densidade de políticas e de instrumentos e as intensidades formal e substantiva parecem compatíveis, ou não, com os rumos observados da expansão pública, sobretudo da rede federal. Em outras palavras, a pergunta central é se o arranjo de políticas reconstruído historicamente no Capítulo 3 e analisado à luz de Bauer e Knill (2012; 2014) favorece ou restringe a capacidade das universidades federais de contribuir para a realização da Meta 12.

### 5.3.1. Dilma Rousseff (2014 – 2016) - expansão e reforço de capacidade

Ao olhar o mandato de Dilma Rousseff (2014–2016) a partir dos dados reunidos nesta tese, o quadro que se desenha é o de um ciclo ainda marcado pela expansão e pelo reforço de capacidade das universidades federais, mas já tensionado por limites

orçamentários. A política de educação superior mantém alto grau de institucionalização e continua contribuindo para a trajetória de massificação do acesso, ao mesmo tempo em que oscilações na trajetória orçamentária passam a restringir a sustentação desse crescimento nos níveis exigidos pela Meta 12 e pela qualidade acadêmica (Inep, 2025; Chaves; Amaral, 2016; Léda; Sousa, 2018; Moraes; Dourado, 2023; Sguissardi, 2023).

Do ponto de vista da Meta 12, observa-se uma expansão moderada: a Taxa Bruta de Matrícula (TBM) cresce de 31,8% para 34,6% e a Taxa Líquida de Escolarização (TLE) de 21,2% para 23,1% (INEP, 2025). Essa ampliação, contudo, permanece ancorada no setor privado, de modo que a contribuição das universidades federais, embora relevante, não é suficiente para alterar a estrutura do campo, reforçando diagnósticos de hegemonia privada na oferta (Chaves; Amaral, 2016; Léda; Sousa, 2018; Moraes; Dourado, 2023; Sguissardi, 2023).

Essa configuração confirma a análise de Chaves e Amaral (2016), para os quais a política de expansão do período não apenas favoreceu o setor privado, mas tornou-o dependente do fundo público. Segundo os autores, o Fies e o Prouni funcionaram como mecanismos decisivos de sustentação financeira das instituições particulares, consolidando um modelo onde o Estado financia a expansão, mas delega a oferta, aprofundando a mercantilização do ensino superior justamente em um momento de desaceleração econômica.

No eixo de acesso e permanência, há uma mudança qualitativa do perfil discente, com maior presença de grupos historicamente excluídos. Esse movimento corrobora a literatura que vincula Sisu e Lei de Cotas à democratização do acesso (Silva; Costa, 2017; Senkevics, 2019; Silva, 2020). Tal processo é sustentado por um reforço orçamentário expressivo do Pnaes e do PBP, ampliando a capacidade de assistência estudantil (MEC, 2022; Andifes, 2025) e buscando mitigar a evasão (Dourado; Oliveira, 2009; Chaves; Amaral, 2016; Silva, 2020).

Apesar do aumento de recursos, a arquitetura institucional dos programas de permanência mantém fragilidades importantes: instituídos por decretos e portarias e dependentes de verbas discricionárias, permanecem sem proteção legal contra ciclos de ajuste fiscal. Essa configuração os torna particularmente vulneráveis a estratégias de desmonte por *default* em cenários subsequentes de austeridade (Bauer; Knill, 2012, 2014).

Entre 2013 e 2016, o orçamento geral das universidades federais permanece em um patamar relativamente estável, em torno de 66–68 bilhões de reais, com leve queda ao final do período, enquanto as matrículas crescem de cerca de 1,05 milhão para 1,08 milhão. Nesse contexto, observam-se dois movimentos simultâneos nos dados da pesquisa: de um lado, forte expansão da assistência estudantil, com a dotação atualizada passando de aproximadamente R\$ 1,0 bilhão para R\$ 1,35 bilhão, e crescimento contínuo do gasto com pessoal, de R\$ 46,6 bilhões para R\$ 50,7 bilhões, indicando reforço da capacidade corrente de funcionamento e da política de permanência; de outro, recuo muito acentuado dos investimentos, que caem de R\$ 6,2 bilhões para R\$ 3,2 bilhões. Em termos de intensidade, trata-se de um ciclo que combina estabilidade do orçamento total, aumento real de assistência e de pessoal e redução drástica do investimento em infraestrutura, o que permite sustentar a expansão e a inclusão no curto prazo, mas já instala um piso de investimento mais baixo para o mandato seguinte.

No final do ciclo Dilma, as manifestações da Andifes tornam visível, para públicos especializados, o esgotamento silencioso do modelo de expansão. De um lado, documentos como a proposta de “Agenda de Desenvolvimento das Universidades Federais” apresentada à presidente e a reunião com o Ministro da Educação para discutir o orçamento de 2014 projetam publicamente a continuidade do Reuni e a necessidade de um novo plano de dez anos, articulado ao PNE e aos *royalties* do pré-sal (Andifes, 2014a, 2014b). De outro, notícias que evidenciam a diferença entre dotação autorizada, limite financeiro e valores efetivamente liquidados revelam um cenário de passivos acumulados e empenhos não liquidados, pouco visível no debate público mais amplo (Andifes, 2014b).

A visibilidade produzida pela Andifes é, nesse momento, sobretudo técnica e setorial: ao divulgar números de restos a pagar, atrasos na liberação de limites e riscos à manutenção básica dos campi, a entidade fornece linguagem pública para um processo de compressão orçamentária que tende a operar como desmonte por *default* com baixa visibilidade no eleitorado em geral, mas alta visibilidade entre atores do subsistema de política (Bauer; Knill, 2012, 2014).

Essa dinâmica é reforçada, no eixo da permanência, pelo acúmulo de manifestações do Fonaprace e da própria Andifes sobre a insuficiência do Pnaes e a obsolescência da matriz de 2008 diante da massificação via Sisu e Lei de Cotas.

Quando o Fonaprace solicita “adicional de recursos” sob pena de comprometer a permanência de cotistas, argumentando que a manutenção da matriz compromete os avanços da democratização (Fonaprace; Andifes, 2014), e a Andifes ecoa essa demanda em textos sobre assistência e inclusão estudantil (Andifes, 2014c), o que se torna visível não é apenas um problema administrativo, mas a contradição entre o discurso governamental de democratização do acesso e a ausência de recomposição estrutural dos instrumentos de permanência. Ao mesmo tempo, notas sobre o Sisu 2015, destacando que quase metade das inscrições já se dava via cotas e que o “gap” de notas caía (ANDIFES, 2015a; ANDIFES, 2015b), publicizam os resultados positivos da política de acesso, elevando os custos políticos de qualquer recuo explícito.

Em termos de capacidade administrativa e regulação, o mandato consolidou quadros de pessoal através da Portaria Interministerial nº 111/2014 e da Portaria MEC nº 27/2014, que instituíram diretrizes para o desenvolvimento profissional dos técnicos-administrativos (BRASIL, 2014a; BRASIL, 2014b). Simultaneamente, o aparato normativo aumentou a previsibilidade decisória e a densidade regulatória. Em suma, no período a estrutura institucional foi ampliada e a capacidade fortalecida, mas a fragilidade fiscal criou um cenário de “reforço condicional”. Embora coerente com a Meta 12, esse arranjo resultou em uma política vulnerável a futuros ciclos de desmonte e reorientação normativa.

À luz do quadro analítico de desmonte de políticas públicas adotado nesta tese (Bauer; Knill, 2012, 2014), o balanço do mandato de Dilma Rousseff não configura um ciclo de desmonte das universidades federais. A densidade de políticas e de instrumentos é positiva, a intensidade formal e substantiva aponta para reforço da capacidade de oferta e de permanência, e as restrições observadas concentram-se sobretudo na compressão de investimentos e na ausência de blindagem jurídica dos programas de assistência estudantil.

Em termos de desmonte, o período é melhor caracterizado como um ciclo de expansão acompanhado de restrições crescentes, que abre vulnerabilidades e prepara terreno para estratégias posteriores de desmonte por *default*, em especial sobre assistência e infraestrutura, do que como um episódio consolidado de redução deliberada da política.

### 5.3.2. Temer (2016 – 2018) – expansão e compressão da capacidade pública

No mandato de Michel Temer (2016–2018), a Meta 12 entra em uma fase ambivalente. O arranjo normativo de democratização do acesso é preservado, mas a EC nº 95/2016 inaugura um regime de teto de gastos que limita a expansão real das despesas primárias da União, inclusive em educação. Amaral (2017) sustenta que esse regime torna praticamente inviável o cumprimento das metas de financiamento do PNE enquanto Chaves, Reis e Guimarães (2018) mostram que tensões já presentes no financiamento da educação superior se agravam com a austeridade. Essa literatura ajuda a interpretar os dados desta tese: mais do que ruptura súbita, o período Temer marca a transição para uma expansão sob restrição fiscal crescente.

No eixo de acesso e permanência, o desenho institucional das universidades federais é mantido, com ajustes incrementais como a incorporação das pessoas com deficiência na reserva de vagas, aprofundando o caráter afirmativo sem alterar o modelo. Os dados do Censup indicam expansão moderada: entre 2016 e 2018, as matrículas nas universidades federais passam de 1.083.179 para 1.123.691, em uma rede que se mantém com 63 instituições (Inep, 2025). A expansão do sistema continua majoritariamente ancorada no setor privado, mas as universidades federais seguem contribuindo para a massificação do acesso e a diversificação do perfil discente.

No plano orçamentário da permanência, o Gráfico 4 mostra que a dotação autorizada para assistência estudantil se estabiliza em patamar elevado, porém com leve queda em termos reais (cerca de R\$ 2,02 bilhões em 2016, R\$ 2,01 bilhões em 2017 e R\$ 1,95 bilhão em 2018). A dotação atualizada recua de aproximadamente R\$ 1,35 bilhão em 2016 para R\$ 1,29 bilhão em 2018. Enquanto as matrículas crescem, a assistência diminui, reduzindo o gasto potencial médio por estudante. A Tabela 8 indica padrão semelhante no orçamento agregado das universidades: o volume global se mantém em torno de 66–68 bilhões de reais, mas com forte crescimento do gasto com pessoal (R\$ 50,7 bilhões em 2016; R\$ 56,5 bilhões em 2018) e queda acentuada dos investimentos (de cerca de R\$ 3,2 bilhões para algo próximo de R\$ 1,1 bilhão).

O mandato Temer herda, assim, uma estrutura em expansão, mas consolida um padrão que chamaremos de “expansão contida”: preserva-se o nível global do orçamento e ampliam-se as despesas de pessoal, ao mesmo tempo em que se comprimem investimento e reduzem o potencial de assistência estudantil por aluno,

com o teto de gastos limitando a recomposição futura (Amaral, 2017; Chaves; Reis; Guimarães, 2018; Dutra; Brisolla, 2020).

Sob a perspectiva da visibilidade, a atuação de atores de defesa da política, especialmente a Andifes e o Fonaprace, torna essa compressão menos silenciosa do que sugerem apenas as séries orçamentárias. A aprovação da EC nº 95/2016 e os cortes de 2017 aparecem, na comunicação da Andifes, como um “congelamento do futuro”: notas repercutem críticas de relatores da ONU à incompatibilidade do teto de gastos com direitos humanos e com a proteção de educação e saúde (ANDIFES, 2016a), e artigos de opinião de economistas como Luiz Gonzaga Belluzzo classificam o congelamento como “insensatez” com potencial de aprofundar a crise e inviabilizar a expansão (Andifes, 2017b). Ao dar palco a esses diagnósticos e vincular explicitamente a EC nº 95/2016 ao risco de regressão de direitos e à inviabilidade da expansão, a Andifes transforma uma regra fiscal abstrata em ameaça concreta à continuidade das universidades federais, aumentando a visibilidade normativa de um desmonte que, do ponto de vista estritamente orçamentário, poderia permanecer circunscrito a planilhas e decretos.

Essa estratégia de visibilidade se aprofunda nas manifestações sobre o orçamento de 2017 e 2018. Notícias como “MEC anuncia corte de 20% no orçamento 2017 das Universidades Federais” e “MEC admite corte no orçamento 2017” detalham percentuais de contingenciamento, distinguem custeio e capital e registram depoimentos de reitores sobre obras paradas, laboratórios fechados e “ano insustentável” (Andifes, 2016b; Andifes, 2016c; Andifes, 2017a). Em paralelo, a Andifes também se posiciona contra a extinção de cargos efetivos e a falta de investimentos em assistência estudantil, quantificando perdas futuras de vagas técnico-administrativas e descrevendo a situação dos restaurantes universitários como “dramática” (Andifes, 2018a; Andifes, 2018b).

Esses documentos conferem rosto e linguagem à compressão de capacidade administrativa (intensidade formal negativa) e à erosão da infraestrutura e da permanência (intensidade substantiva negativa), transformando decisões aparentemente técnicas em problemas públicos (Bauer; Knill, 2014). Em termos do modelo de desmantelamento, atores de defesa da política elevam a visibilidade de um desmonte predominantemente por *default*, aproximando-o do polo de desmonte ativo

em termos de percepção pública, ainda que os instrumentos formais (leis, políticas, programas) permaneçam, em grande medida, intactos.

A literatura recente sobre financiamento da educação reforça essa leitura. Salvador (2024) mostra que, no contexto do ajuste fiscal inaugurado com a EC nº 95/2016, o orçamento da educação passa de uma situação histórica de subfinanciamento<sup>20</sup> para um processo de desfinanciamento<sup>21</sup>, marcado pela compressão real das despesas e pela manutenção de renúncias tributárias que reduzem a base de recursos do fundo público destinado às políticas sociais, inclusive à educação superior (Salvador, 2024).

Ao analisar o mesmo ciclo de reformas, Medeiros, Oliveira Filho e Nascimento (2024) qualificam a EC nº 95/2016 como peça central de uma política econômica de “austericídio fiscal”, concebida para neutralizar avanços sociais posteriores à Constituição de 1988 e que, ao congelar as despesas primárias da União, ameaça diretamente a garantia do direito à educação prevista no art. 212 da CF (Medeiros; Oliveira Filho; Nascimento, 2024). Esses diagnósticos dialogam com a classificação proposta neste capítulo: a EC nº 95/2016 aprofunda o desmonte da capacidade financeira das universidades federais, aumentando a intensidade formal negativa da política (redução estrutural de recursos vinculados) e implementando uma estratégia de desmantelamento de alta visibilidade, em linha com o que Bauer e Knill (2012; 2014) descrevem como retração deliberada de instrumentos centrais de política.

No eixo de pessoal, a agenda voltada às universidades federais combina estabilização de gasto em patamar elevado com ajustes normativos e autorizações adicionais de vagas já sob os efeitos iniciais da EC nº 95/2016 (Tabela 8). A Portaria Interministerial nº 399/2016 substitui a nº 313/2015, atualizando fatores do BPE, incorporando cargos de Professor Titular-Livre e ajustando parâmetros de distribuição. Em seguida, a Portaria Interministerial nº 316/2017 autoriza 1.900 vagas, distribuídas entre BPE e QRSTA, com parte da execução condicionada à disponibilidade

---

<sup>20</sup> Salvador (2024) utiliza o termo subfinanciamento para caracterizar uma situação em que o gasto público em educação se mantém, de forma persistente, abaixo do volume considerado necessário para garantir o direito à educação e cumprir as metas legais (como as do PNE), mesmo quando não há queda absoluta dos recursos, mas sim um patamar historicamente insuficiente frente às necessidades do sistema.

<sup>21</sup> Salvador (2024) utiliza o termo desfinanciamento para se referir a um processo de retração do gasto público, em que cortes, congelamentos e perdas reais de orçamento reduzem, ao longo do tempo, o nível de recursos antes disponível para a educação, aprofundando a distância em relação às necessidades do sistema e às metas legais.

orçamentária de 2018. Esse pacote coincide com a criação de cinco novas universidades federais por desmembramento (UFCat, UFJ, UFR, UFDPAr e UFAPE), reforçando a expansão institucional da rede mais por fragmentação do que por incremento líquido de capacidade.

O comportamento do estoque de pessoal ativo, mostrado no Gráfico 5, acompanha apenas parcialmente esses impulsos normativos. Entre 2017 e 2018, os TAE crescem de 106.598 para 108.878 e os docentes de 95.772 para 97.580. Trata-se de expansão modesta diante das autorizações aprovadas e da ampliação do número de universidades federais. Como no caso da assistência estudantil, em que o orçamento passa a operar sob uma lógica de “congelamento com ajuste para baixo” frente ao crescimento das matrículas, observa-se um descompasso: a rede institucional se expande e o público atendido se torna mais vulnerável, mas o reforço efetivo de pessoal é limitado e rapidamente revertido nos anos seguintes.

No eixo de acesso e permanência, os dados mostram continuidade institucional com sinais de compressão da capacidade. As matrículas em universidades federais crescem de 1.083.179 para 1.123.691 entre 2016 e 2018 (+3,7%), sem criação de novas instituições além dos desmembramentos de 2018, e o modelo de ingresso permanece ancorado no Sisu e na Lei de Cotas (Chaves; Amaral, 2016; Moraes; Dourado, 2023). Ao mesmo tempo, o perfil discente torna-se mais vulnerável socioeconomicamente, com maior proporção de estudantes de baixa renda e de grupos historicamente excluídos, em linha com estudos que destacam o papel das universidades federais na inclusão de jovens das classes populares e de primeira geração no ensino superior (Senkevics, 2019).

Ao final, o mandato Temer combina uma decisão de alto impacto e alta visibilidade: a EC nº 95/2016, aqui classificada como desmonte ativo em termos de intensidade formal, por fixar um teto rígido para o crescimento real do gasto, com estratégias de desmonte por *default* nos eixos de acesso, permanência e regulação da oferta. A densidade de políticas para as universidades federais permanece estável; a densidade de instrumentos é ligeiramente positiva, em razão das portarias interministeriais sobre BPE e QRSTA e do reordenamento regulatório; e a intensidade substantiva se mostra negativa na prática, pela combinação entre compressão dirigida à assistência estudantil, queda de investimentos e crescimento contido dos estoques de pessoal.

Em suma, houve desmonte: trata-se de um processo sobretudo por *default* (Bauer, Knill, 2012; 2014), ancorado em uma medida fiscal de desmonte ativo de alta intensidade formal (EC nº 95/2016), que preserva a arquitetura normativa de democratização, mas a faz operar em ambiente de capacidade comprimida, configurando uma fase de expansão contida que prepara o terreno para formas mais intensas de desmonte nos ciclos subsequentes.

### 5.3.3. Bolsonaro (2019 – 2022) – expansão privada e desmonte

No mandato de Jair Bolsonaro, o arranjo de políticas de acesso, permanência, pessoal e regulação da oferta se mantém formalmente estável, mas opera sob forte compressão orçamentária e em ambiente de hostilidade discursiva às universidades federais. Em diálogo com os resultados da seção 5.1, a expansão global do sistema prossegue, porém com protagonismo crescente do setor privado e da EaD, enquanto a contribuição das federais para a Meta 12 é progressivamente deslocada para a periferia do arranjo.

No eixo da permanência, PNAES e PBP são preservados normativamente, mas passam a funcionar sob o regime fiscal da EC nº 95/2016. As séries de dotação autorizada e atualizada, corrigidas pelo IPCA, mostram que, entre 2019 e 2021, os recursos para assistência estudantil caem significativamente em termos reais, com recuperação apenas parcial em 2022 (Gráfico 4). A assistência estudantil, que em 2019 ainda se situava em patamar elevado (cerca de R\$ 1,36 bilhão), recua fortemente em 2020 e sobretudo em 2021 (aproximadamente R\$ 936 milhões), com recomposição incompleta em 2022.

Em um contexto de crise social e sanitária, isso implica redução expressiva do apoio possível por estudante, ainda que as universidades tentem proteger minimamente os grupos mais vulneráveis. Estudos sobre financiamento educacional destacam que, sob a vigência da EC nº 95/2016, a despesa primária federal deixa de acompanhar as necessidades educacionais, comprimindo o espaço fiscal da educação superior e, em particular, da permanência (Amaral, 2017; Chaves; Reis; Guimarães, 2018; Nunes; Abílio, 2019; Dutra; Brisolla, 2020; Felinto *et al.*, 2022).

O padrão é semelhante no eixo de pessoal. A tabela de despesas com pessoal (Tabela 8) indica que o gasto das universidades federais recua de aproximadamente R\$ 59,7 bilhões em 2019 para R\$ 52,2 bilhões em 2022, com queda tanto nas

despesas com ativos (de R\$ 40,4 bilhões para R\$ 35,5 bilhões) quanto com inativos (de R\$ 18,5 bilhões para R\$ 16,2 bilhões). No mesmo período, a rede cresce de 68 para 69 universidades federais, o que reforça a ideia de expansão institucional ancorada em realocações internas, e não em reforço líquido de recursos humanos e financeiros. Os estoques ativos (Gráfico 5) confirmam o arrefecimento: os TAE caem de 96.516 (2019) para 91.520 (2022), e os docentes recuam de 99.244 para 98.088, após queda em 2020 e recuperação parcial em 2021. A Portaria Interministerial ME/MEC nº 9.359/2021 redistribuiu BPE e QRSTA à luz de desmembramentos (novas universidades) e readequações, mas não eleva o total agregado de vagas.

Do ponto de vista do orçamento agregado, o mandato Bolsonaro aprofunda a compressão real em cenário de matrículas relativamente estáveis em torno de 1,1 milhão. O orçamento total das universidades cai de cerca de R\$ 69,3 bilhões em 2019 para R\$ 58,4 bilhões em 2022, enquanto as despesas com pessoal recuam de R\$ 57,7 bilhões para R\$ 49,9 bilhões. Nos investimentos, o patamar já era historicamente baixo (em torno de R\$ 1,0 bilhão) e se reduz ainda mais, com valores próximos de R\$ 760–790 milhões em 2021–2022. O conjunto desses movimentos: orçamento geral e de pessoal em queda, compressão acentuada da assistência estudantil e investimentos em níveis reduzidos, radicaliza a fragilização da estrutura herdada do ciclo Temer e limita a capacidade das universidades federais de expansão e de manutenção de qualidade.

No sistema como um todo, os resultados da seção 5.1 mostram que a TBM pública se estabiliza em torno de 10,6% sem mudança estrutural de patamar, e que parte relevante da melhora da TLE decorre da redução da população de 18 a 24 anos mais do que de avanços proporcionais na frequência ou conclusão. O indicador 12C revela que a participação do setor público e, em especial, das universidades federais na expansão líquida de matrículas permanece abaixo da meta de 40%, com redes privadas e EaD liderando o crescimento (INEP, 2022; 2024). A não criação do SNE e o adiamento da revisão da Lei de Cotas reforçam um padrão de desmonte por *default*, em que o distanciamento entre o desenho legal pactuado e as decisões efetivas corrói, ao longo do tempo, a coerência do arranjo (Grisa; Niederle, 2021).

No eixo da regulação da oferta, o governo Bolsonaro opera majoritariamente em continuidade ao arcabouço herdado de Temer. Há adensamento de instrumentos, com novos procedimentos, delegações e arranjos de governança (seção 5.2.3), e

certa “higiene regulatória”, resultando em densidade de instrumentos positiva e intensidade formal moderadamente positiva para o núcleo regulatório. Intensidade substantiva, porém, é assimétrica: a ampliação da flexibilidade para integração de EaD em cursos presenciais e o debate em torno do Reuni Digital beneficiam sobretudo a expansão privada e a EaD, enquanto, para as universidades federais, a combinação de compressão orçamentária, queda de pessoal e ausência de estratégia explícita de expansão articulada à Meta 12 limita a conversão dessa margem regulatória em crescimento efetivo das matrículas públicas.

É nesse contexto que os ataques simbólicos às universidades ganham centralidade analítica. A retórica oficial do governo, que associa as instituições à “balbúrdia”, questiona sua produção científica e dissemina suspeitas sobre seu compromisso com o interesse público, transforma as IFES em alvo recorrente de confronto público. Em termos de Bauer e Knill (2012; 2014), trata-se de uma estratégia de ação simbólica de alta visibilidade, na qual discursos de deslegitimação funcionam simultaneamente como mecanismo de mobilização política e como cortina de fumaça para ajustes de menor visibilidade em recursos e capacidades. Estudos sobre o período sugerem que, ao lado de contingenciamentos e reformas fiscais, o governo mobiliza uma “guerra cultural” contra burocracias e instituições de conhecimento, combinando ataques retóricos, intervenções em processos de escolha de reitores e alta rotatividade ministerial para produzir manipulação de capacidades e paralisia decisória (Sá e Silva, 2022; Gravey; Jordan, 2020; Paz *et al.*, 2022; Fernandes *et al.*, 2024).

As manifestações da Andifes explicitam esse padrão ao mesmo tempo em que constroem uma contra-narrativa pública. Documentos como a reportagem “Contingenciamento nas universidades chega a até 54%, diz Andifes”, o “Painel dos Cortes” e a Carta de Vitória contra o programa Future-se expõem o impacto concreto dos bloqueios: em contas de luz, contratos de vigilância, laboratórios, e qualificam o Future-se como risco à autonomia e ao financiamento público, sublinhando que não se trata de ajustes neutros, mas de mudança de direção na política de educação superior (Andifes, 2019a; Andifes, 2019b; Andifes, 2019c).

Durante a pandemia de Covid-19, notas como “As universidades federais se recusam a parar”, entrevistas coletivas sobre o PLOA/LOA 2021 e o artigo “Quem quer parar as universidades federais?” explicitam a contradição entre a centralidade das

universidades na resposta sanitária, hospitais universitários, produção de EPIs, pesquisas, formaturas antecipadas, e a aprovação de um orçamento 18,16% menor, seguido de novos bloqueios (Andifes, 2021a; Andifes, 2021b; Andifes, 2021c).

Em 2022, comunicados sobre bloqueios bilionários no orçamento do MEC, com impacto direto sobre permanência e pesquisa, reforçam a leitura de “política de desmonte da educação superior pública” (Andifes, 2022a; Andifes, 2022b; Andifes, 2022c). Essas manifestações documentam ciclos de corte, “recomposição parcial” e novo corte, evidenciando um padrão de desmonte que age tanto por compressão orçamentária quanto por deslocamento de execução, com visibilidade setorial elevada (Bauer; Knill, 2012).

Em linha com Sá e Silva (2022), a alta rotatividade de ministros, as intervenções em processos de escolha de reitores e o assédio institucional às burocracias educacionais produzem manipulação de capacidades, paralisia decisória e *reshuffling*<sup>22</sup>, desviando energia das IFES da implementação de políticas para a mera sobrevivência burocrática. Achados em áreas como meio ambiente reforçam a existência de um projeto deliberado de enfraquecimento institucional que combina cortes de recursos, perda de autonomia e deslegitimação simbólica das burocracias (Paz *et al.*, 2022; Fernandes *et al.*, 2024).

Tomados em conjunto, os resultados empíricos indicam que, no governo Bolsonaro, as universidades federais operam sob forte pressão material e simbólica: programas de permanência preservados no papel, mas com orçamento comprimido; quadros de pessoal redistribuídos por instrumentos normativos, mas com perda líquida de TAE e expansão limitada de docentes; regulação da oferta que abre espaço para expansão, sobretudo privada e via EaD, sem programa de expansão pública correspondente; e uma “guerra cultural” que deslegitima as IFES e reduz sua capacidade de defesa.

Em termos das variáveis do modelo de desmantelamento (Bauer; Knill, 2012; 2014), o mandato não se resume a desmonte simbólico, nem a um desmonte ativo “puro” por extinções abertas. A tese identifica um padrão híbrido: estratégias de

---

<sup>22</sup> *Reshuffling* é utilizada, em diálogo com Sá e Silva (2022), para designar o embaralhamento recorrente de cargos, estruturas e fluxos decisórios - por meio de trocas frequentes de dirigentes, reorganizações de organogramas e deslocamento de competências - que, sem extinguir formalmente programas ou instituições, produz instabilidade crônica e paralisia da ação estatal.

desmonte por *default* e manipulação de capacidades, expressas na compressão orçamentária, na não recomposição de pessoal e no adiamento de decisões estruturantes, combinam-se a ataques simbólicos de alta visibilidade. O resultado é uma erosão gradual das capacidades das universidades federais que desloca a expansão da educação superior para o setor privado e para a EaD, contribuindo para o desmonte das bases públicas de oferta no contexto do PNE 2014–2024.

#### 5.3.4. Lula (2023-2024) – reconstrução pós-desmonte e freios na EaD

No terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2023–2024), o quadro que se desenha é menos o de um novo ciclo expansivo imediato do que o de uma recomposição parcial, institucionalmente condicionada, após quase uma década de compressão orçamentária e de deslocamento da expansão para fora das universidades federais. As decisões tomadas nesse biênio dialogam com os efeitos acumulados da Emenda Constitucional nº 95, com prazos do PNE não cumpridos, como a criação do SNE, e a revisão da Lei de Cotas, e com um regime regulatório construído entre 2017 e 2022 que favoreceu a expansão privada, especialmente na EaD. Do ponto de vista do desmonte, não se observa um novo ciclo de retração deliberada, mas tampouco uma reversão plena do quadro anterior: o período é melhor compreendido como disputa com legados de desmonte herdados de governos anteriores.

À primeira vista, a revogação da EC nº 95/2016 e a aprovação da Lei Complementar nº 200/2023 poderiam ser interpretadas como uma inflexão em direção à recomposição do financiamento da educação. Estudos recentes, porém, sugerem que a mudança de regra fiscal altera o formato, mas não elimina o núcleo de austeridade. Salvador (2024) argumenta que, mesmo com o novo arcabouço fiscal, o orçamento da educação permanece em patamar de desfinanciamento e que o teto para o crescimento real das despesas primárias, limitado a 70% das receitas e a uma banda de 0,6% a 2,5% acima da inflação, pode comprometer o alcance da meta de 10% do PIB prevista no PNE (Salvador, 2024).

Na mesma direção, Medeiros, Oliveira Filho e Nascimento (2024) interpretam a EC nº 95/2016 e a LC nº 200/2023 como fases de uma mesma política econômica de austericídio fiscal: com o fim do teto de gastos, o piso constitucional da educação volta a vigorar, mas passa a colidir com um novo teto de crescimento das despesas

primárias, o que recoloca em outros termos a disputa entre o direito à educação e o regime fiscal (Medeiros; Oliveira Filho; Nascimento, 2024). Do ponto de vista do desmonte, isso reforça a ideia de que o terceiro governo Lula opera em um cenário de reconstrução sob constrangimentos: há sinais de tentativa de recompor instrumentos e políticas para as universidades federais, mas a intensidade formal da política permanece limitada por um arranjo fiscal que não reverte automaticamente a compressão da capacidade acumulada desde 2016.

No eixo de acesso e permanência, há uma inflexão em direção à democratização, sobretudo pela atualização da Lei de Cotas, pelos ajustes no Sisu e no PBP e, em especial, pela transformação do PNAES em política nacional, o que aumenta a densidade de políticas e instrumentos e fortalece a capacidade formal. As portarias de 2023 reordenam critérios de prioridade, articulando acesso, permanência, evasão, vagas ociosas e titulação em tempo hábil, e a recomposição parcial do orçamento de assistência, evidenciada no Gráfico 4, reforça essa mudança. Ao mesmo tempo, a ampliação da permanência continua subordinada às restrições orçamentárias: exigências mais rígidas de desempenho e a vinculação à capacidade financeira do FNDE e das universidades limitam o alcance da política, mantendo um desmonte por default de baixa visibilidade, na medida em que o patamar máximo de investimento *per capita* da década anterior não é plenamente restaurado.

No eixo de pessoal, o governo Lula herda um quadro técnico-administrativo reduzido em relação a 2014 e um crescimento tímido do corpo docente diante do aumento acumulado de matrículas. A Portaria Conjunta MGI/MEC nº 29/2023, ao ampliar o BPE e atualizar o QRSTA, sinaliza tentativa de reverter o estrangulamento, com algum reforço de vagas docentes e técnicas autorizadas. Contudo, os dados sintetizados na Tabela 8 e no Gráfico 5 mostram que a base de TAE permanece abaixo do pico da série e que o incremento em docentes é modesto frente ao estoque de estudantes, de modo que a densidade de instrumentos aumenta, mas a intensidade substantiva permanece apenas levemente positiva, sem romper com o padrão de “fazer mais com menos” consolidado sob a vigência da EC 95.

Na regulação da oferta, o biênio 2023–2024 é marcado pela continuidade do marco de 2017–2018, com manutenção do Decreto nº 9.235 como referência, e por inovações concentradas na EaD. As Portarias MEC nº 1.838/2023, nº 2.041/2023, nº 158/2024 e nº 528/2024 instituem moratórias, sobrestamentos e critérios mais rígidos

para novos cursos e credenciamentos EaD em áreas sensíveis, freando a expansão acelerada do segmento privado. Esse movimento aparece nas coocorrências de códigos de regulação como adensamento de instrumentos e maior rigor regulatório sobre o regime hiperexpansivo da EaD privada. O ponto crítico, portanto, não é a modalidade EaD em si, mas o padrão de expansão predominantemente privado, de baixo custo e regulatoriamente favorecido que passou a responder pela maior parte do crescimento das matrículas, sem contrapartida equivalente de expansão pública. (Moraes; Dourado, 2023; Sguissardi, 2023). Trata-se, assim, de uma inflexão regulatória parcial, que busca conter excessos do ciclo anterior, sem ainda alterar o eixo predominante da expansão.

No biênio Lula, as manifestações da Andifes mudam de tom, mas permanecem centrais para a visibilidade das ações governamentais. Notas de 2023 e 2024 sobre o orçamento das universidades federais reconhecem a retomada do diálogo e iniciativas como a “PEC da transição”, mas enfatizam que os valores aprovados na LOA 2024 são nominalmente inferiores aos de 2023 e muito abaixo do patamar de 2017 corrigido pela inflação (Andifes, 2023a; Andifes, 2023b).

Ao quantificar a distância entre o orçamento necessário (em torno de R\$ 8,5 bilhões) e o orçamento efetivamente aprovado (cerca de R\$ 6 bilhões), e ao afirmar que as universidades “não têm verba para fechar o ano”, em entrevistas e reportagens com a presidência da Andifes (Andrade, 2024; Moreira, 2024), a entidade torna visível o fato de que a mudança de governo não implicou, automaticamente, reversão do desmonte orçamentário acumulado. A visibilidade aqui é ambivalente: de um lado, registra avanços, como a disposição do MEC em evitar novos contingenciamentos; de outro, explicita a persistência de uma intensidade formal negativa no financiamento, com impacto direto sobre custeio, assistência estudantil e infraestrutura.

Ao mesmo tempo, a consolidação legal da assistência estudantil, com a aprovação, sanção e início de regulamentação da Política Nacional de Assistência Estudantil, é amplamente divulgada e comemorada pela própria Andifes, que detalha em suas notas os dez programas previstos na lei, os vetos presidenciais e a abertura de consulta pública para definição de critérios operacionais (Andifes, 2023c; Andifes, 2024b; Andifes, 2024c). Ao explicitar a estrutura da nova política, a relação com metas de acesso e permanência e as incertezas em torno do financiamento futuro, a associação dá visibilidade à dimensão jurídica e procedimental da reconstrução,

evidenciando que há um ganho de segurança normativa (aumento da densidade de políticas e instrumentos) convivendo com restrições orçamentárias que limitam a intensidade substantiva da política.

Lidos à luz dos indicadores da Meta 12, esses movimentos configuram uma reorientação com efeitos quantitativos ainda limitados. As tabelas e gráficos de taxa bruta, taxa líquida e participação do segmento público mostram leve recuperação das matrículas após a pandemia, e a participação relativa das federais na expansão permanece moderada. Em diálogo com Pollex (2022), Vergne (2009), Andrade, Milhorange e Parnes (2024), Bauer *et al.* (2012) e Schaub, Tosun e Jordan (2024), o período 2023–2024 é interpretado, nesta tese, como uma fase de contra-desmonte parcial e de contenção regulatória, e não como reversão do desmonte. Há densidade de políticas e instrumentos predominantemente positiva nos eixos de acesso/permanência e regulação, intensidades formal e substantiva levemente positivas e alta visibilidade dos atos de proteção de direitos, mas persiste um desmonte estrutural por *default*, ancorado em regras fiscais resilientes e na não recomposição integral do orçamento e do quadro de pessoal das universidades federais.

## 6. CONCLUSÃO

Esta tese partiu da pergunta sobre como os processos de desmonte das universidades federais afetaram a capacidade de expansão do acesso necessária ao cumprimento da Meta 12 do PNE 2014-2024. Com base no referencial de desmantelamento político de Bauere Knill (2012, 2014), na análise de atos normativos e em séries de matrículas e orçamento entre 2012 e 2024, demonstrou-se que o desmonte não significou a extinção das universidades federais, mas uma corrosão gradual de suas capacidades. Esse processo limitou a contribuição do segmento federal para a expansão do acesso prevista na Meta 12 e, ao mesmo tempo, deslocou o eixo da expansão do sistema para o setor privado, em especial para a educação a distância. O argumento desenvolvido ao longo da tese não identifica a EaD, em si, como problema, mas o fato de a expansão recente ter sido conduzida predominantemente por um padrão privado, de baixo custo e regulatoriamente favorecido, sem reforço equivalente da capacidade pública.

A análise dos indicadores 12A, 12B e 12C mostrou que o sistema como um todo avançou em direção à massificação, porém sem alcançar o patamar ambicionado pelo PNE. A Taxa Bruta de Matrículas cresceu até meados da década, desacelerou posteriormente e recuou durante a pandemia, sem retomar o ritmo necessário para o cumprimento da Meta 12. A Taxa Líquida manteve-se em nível modesto, indicando que a inclusão de jovens de 18 a 24 anos na graduação permanece distante de padrões observados em sistemas consolidados. O indicador 12C evidenciou que a maior parte da expansão foi absorvida pelo setor privado, especialmente pela educação a distância, enquanto o crescimento do segmento público, e dentro dele das universidades federais, foi relativamente contido. Do ponto de vista do acesso, a execução da Meta 12 ocorreu de forma assimétrica: a democratização prevista em lei (Brasil, 2014) foi, em grande medida, ancorada na ampliação da oferta privada, sem reforço equivalente da capacidade pública.

Os eixos analíticos de acesso e permanência, pessoal, regulação da oferta e financiamento convergem para um mesmo diagnóstico. A estrutura formal das principais políticas voltadas às universidades federais, como Lei de Cotas, Sisu, PNAES, carreiras e arcabouço regulatório, foi largamente preservada. No entanto, a intensidade substantiva e a intensidade formal dessas políticas foram rebaixadas. A

não instituição do Sistema Nacional de Educação e o adiamento da revisão da Lei de Cotas reduziram a densidade federativa e a capacidade coordenadora dos instrumentos. No campo do pessoal, a combinação de aposentadorias, não reposição de vagas e limites à recomposição de quadros enfraqueceu a capacidade interna, embora os marcos formais das carreiras tenham sido mantidos.

Na regulação, observou-se crescente assimetria entre o estímulo à expansão privada, especialmente na educação a distância, e as incertezas e restrições para a expansão pública. No financiamento, a compressão orçamentária recorrente, seguida de recomposições apenas parciais, compôs um quadro de subfinanciamento crônico, de acordo com a literatura que identifica o estrangulamento de recursos como forma típica de desmonte de políticas públicas (Bauer; Knill, 2012, 2014; Jordan; Bauer, Green-Pedersen, 2013; Gravey; Jordan, 2016).

A análise intermandato permite compreender como esses processos se encadeiam ao longo do tempo. O governo Dilma (2014-2016) herdou e prolongou um ciclo de expansão e reforço de capacidade ainda compatível com as ambições do PNE, embora já sob o peso de restrições fiscais e sinais de desaceleração. O governo Temer (2016-2018) aprovou a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016), transformando pressões conjunturais em um novo regime fiscal duradouro. A partir desse momento, a compressão orçamentária deixa de ser apenas uma resposta à conjuntura e passa a estruturar as decisões futuras.

O governo Bolsonaro (2019-2022) passou a operar sobre esse arcabouço já restritivo, intensificando o desmonte por meio de cortes, contingenciamentos, reorientação de recursos e ataques simbólicos às universidades, ao mesmo tempo em que aprofundou a expansão privada, sobretudo na educação a distância. Em termos analíticos, aquilo que no período Temer se configurava como desmonte por *default*, deslocado para as regras fiscais e para o processo orçamentário, foi convertido em estratégia ativa, visível e conflitiva de enfraquecimento das universidades federais (Jordan; Bauer; Green-Pedersen, 2013).

O governo Lula (2023-2024) recebeu um sistema com capacidades comprimidas e forte deslocamento da expansão para a educação a distância privada. A resposta concentrou-se em recomposições parciais de orçamento, reforço de políticas de permanência e medidas de freio à expansão desregulada da educação a distância, mas ainda sob o mesmo regime fiscal e sob os efeitos acumulados do ciclo anterior

de desmonte. Por isso, o período é melhor descrito como recomposição parcial sob constrangimentos do que como reversão plena capaz de inaugurar, no curto prazo, um novo ciclo de expansão pública.

À luz dessa trajetória, os achados desta tese sustentam, em termos associativos, que os períodos e mandatos em que se observa maior intensidade e maior visibilidade de desmonte, caracterizados por compressão orçamentária, perda de pessoal, assimetrias regulatórias e atrasos em compromissos federativos, correspondem justamente aos momentos em que as universidades federais contribuem menos para a expansão do acesso, enquanto o setor privado assume papel predominante na execução da Meta 12. Ao mesmo tempo, reconhece-se que se trata de uma relação de associação e não de prova de causalidade estrita, uma vez que fatores macroeconômicos, demográficos e políticos também influenciam as trajetórias de matrícula. A persistência desses efeitos ao longo dos mandatos sugere, ainda, uma dinâmica compatível com a dependência de trajetória: mudanças abruptas nas regras e nos recursos não se traduzem imediatamente em inflexões equivalentes nas matrículas, mas reconfiguram, de forma cumulativa, a capacidade futura de expansão das universidades federais.”

Do ponto de vista teórico, a principal contribuição desta tese consiste em adaptar e aprofundar o referencial de *policy dismantling* para o campo da educação superior brasileira, articulando-o à mensuração da expansão de vagas e à estrutura do PNE. Em primeiro lugar, o estudo operacionaliza o modelo de Bauere Knill (2012, 2014) em diálogo com os indicadores de acesso da Meta 12, por meio de um *codebook* que vincula densidade e intensidade das políticas a séries de matrículas, orçamento, pessoal e regulação. Em segundo lugar, a análise do caso brasileiro permite qualificar o desmonte das universidades federais como um desmonte misto em contexto de alta institucionalização. Conjugam-se formas de desmonte ativo e visível, como reformas legais de grande impacto, a exemplo da Emenda Constitucional nº 95/2016, com formas de desmonte granular e opaco, sustentadas em subfinanciamento crônico, deslocamento da expansão para o setor privado e erosão gradual de capacidades administrativas (Bauer; Knill, 2012, 2014; Jordan; Bauer; Green-Pedersen, 2013; Gravey; Jordan, 2016).

A trajetória das universidades federais confirma o argumento de Gravey e Jordan (2016) segundo o qual, em sistemas institucionalizados, o desmonte tende a ocorrer

pelas margens, alterando sobretudo a calibração dos instrumentos e não a sua existência formal (Gravey; Jordan, 2016). Nenhuma universidade foi fechada e a densidade legal das políticas se manteve, mas os orçamentos foram corroídos pela inflação, comprimidos por tetos de gastos e frequentemente executados em patamares inferiores ao autorizado, ao mesmo tempo em que os quadros de pessoal se reduziram e a expansão se deslocou para modalidades e segmentos menos custosos. O caso estudado também corrobora a visão de Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013) sobre a natureza multifacetada do desmonte, que combina estratégias sobre recursos, regras e capacidades administrativas em diferentes arranjos ao longo dos mandatos (Jordan; Bauer; Green-Pedersen, 2013).

As limitações desta pesquisa decorrem principalmente das opções de recorte e método. O foco nas universidades federais exclui outros segmentos públicos da educação superior. O uso de dados agregados, por rede, categoria administrativa e unidade federativa, não capta variações intra-institucionais. A codificação do desmonte baseada em atos normativos não alcança plenamente práticas administrativas, negociações intraestatais e dinâmicas políticas informais. A articulação entre mudanças normativas, orçamento e matrículas é explorada em chave analítica, sem testes formais de causalidade. Além disso, o recorte temporal de 2012 a 2024 acompanha a vigência do PNE, mas não permite observar os efeitos de longo prazo do novo plano em elaboração.

Essas limitações delineiam uma agenda de pesquisa. Estudos futuros podem, em primeiro lugar, replicar o *codebook* e a estratégia de codificação para institutos federais e universidades estaduais, o que possibilita comparações entre arranjos federativos e perfis de financiamento distintos. Em segundo lugar, análises em nível institucional, que combinem dados administrativos, entrevistas com gestores, docentes e estudantes e documentos de planejamento, podem aprofundar a compreensão das estratégias locais de resistência, acomodação ou adaptação ao desmonte. Em terceiro lugar, a incorporação de outras metas do PNE e de políticas como Fies e Prouni tende a esclarecer como o desenho global do financiamento e da regulação redistribui oportunidades de acesso entre setores público e privado. Por fim, pesquisas que acompanhem o novo PNE, as revisões da Lei de Cotas e eventuais alterações no regime fiscal poderão avaliar se haverá condições políticas e

orçamentárias para reverter o desmonte misto identificado e retomar uma trajetória de expansão pública compatível com a democratização do acesso.

Em conclusão, ao articular história, teoria e evidências empíricas, esta tese torna visível um processo de desmonte que não se expressa no encerramento de instituições, mas na corrosão interna e no deslocamento da expansão para fora da rede federal. Ao fazê-lo, contribui para o debate sobre a distância entre planejamento educacional e realidade institucional. Mostra também que metas ambiciosas, como as da Meta 12, dependem não apenas da sua inscrição em lei, mas da sustentação política, fiscal e administrativa das universidades federais encarregadas de realizá-las.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Márcia Kelma de Alencar; XIMENES, Verônica Moraes. Permanência de estudantes pobres nas universidades públicas brasileiras: uma revisão sistemática. **Psicologia da Educação**, São Paulo, n. 50, p. 1-21, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/2175-3520.20200003>. Acesso em: 14 out. 2025.
- AGUIAR, Márcia Angela. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707–727, set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/N57prLgWWWFL6t9KTdgwpvM/?lang=pt>. Acesso em: 21 out. 2024.
- ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil (1500–1889)**. São Paulo: PUC-SP, 1989. (Série Memórias da Educação Brasileira).
- ALMEIDA, Paulo Roberto. As relações do Brasil com os Estados Unidos em perspectiva histórica. In: ALMEIDA, Paulo Roberto; BARBOSA, Rubens Antonio (org.). **Relações Brasil–Estados Unidos: assimetrias e convergências**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 13–40.
- ALMEIDA, Ronaldo; LIMA, Luciana. **Um golpe anunciado: Lula, Dilma e o discurso pró-impeachment na revista Veja**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- AMÂNCIO, Márcia Helena; CASTIONI, Remi. Anísio Teixeira e o Plano Nacional de Educação de 1962: qualidade social na construção da pessoa humana e da sociedade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 102, n. 262, p. 723–741, nov. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/J6zLzgVBbYcMQk8FGkFXdBG/>. Acesso em: 12 ago. 2025.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, p. 1-25, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227145>. Acesso em: set. 2025.
- ANDIFES. **PEC do Teto fere direitos humanos e vai prejudicar os mais pobres, dizem relatores da ONU**. Brasília: Andifes, 09 dez. 2016. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2016/12/09/pec-do-teto-fere-direitos-humanos-e-vai-prejudicar-os-mais-pobres-dizem-relatores-da-onu/>. Acesso em: 02 dez. 2025.
- ANDIFES. **Orçamento previsto para 2021 pode inviabilizar universidades e parar pesquisas, diz Andifes**. Brasília: Andifes, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2021/03/18/orcamento-previsto-para-2021-pode-inviabilizar-universidades-e-parar-pesquisas-diz-Andifes/>. Acesso em: 17 out. 2025.
- ANDRADE, Mariana. **Presidente da Andifes: universidades não têm verba para fechar o ano**. Brasília: Andifes, 6 jun. 2024. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2024/06/06/presidente-da-Andifes-universidades-nao-tem-verba-para-fechar-o-ano/>. Acesso em: 10 ago. 2025.
- ANDRADE, Marina Lazarotto de; MILHORANCE, Carolina; PARNES, Hannah Ribeiro. Policy dismantling and resilience: a proposal for an analytical framework based on the case of the food and nutritional security policy in Brazil. **Brazilian Political Science**

**Review**, São Paulo, v. 18, n. 2, e0005, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821202400020005>. Acesso em: 15 jul. 2025.

APUBH. **Sob governo Bolsonaro, universidades federais perderam 14,4% do orçamento**. Belo Horizonte: APUBH, 15 dez. 2023. Disponível em: <https://apubh.org.br/noticias/sob-governo-bolsonaro-universidades-federais-perderam-144-do-orcamento/>. Acesso em: 17 nov. 2025.

AQUINO, Ligia Maria Leão de. Educação infantil em tempo integral: infância, direitos e políticas de educação infantil. In: ARAÚJO, Vania Carvalho de *et al.* **Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas**. Brasília, DF: MEC; Vitória: EDUFES, 2015.

ARAPIRACA, J. O. **A USAID e a educação brasileira**: um estudo a partir de uma abordagem crítica do capital humano. 1979. 273 p. Dissertação (Mestrado em Educação) — Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1979.

ARAÚJO, Luiz; RODRIGUES, Maria de Lourdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 83, p. 11–35, 2017.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

ASSIS, Luciana Maria de; AMARAL, Nelson Cardoso; ROLINDO, José Maurício Rabelo. Avaliação das metas 12, 13 e 14 do PNE (2014–2024): desafios para a educação superior. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; CASTRO, Andréa Maria Donadon de (org.). **Monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação – PNE (2014–2024)**: balanço crítico. [S. l.]: ANPAE, 2023. p. 90–123.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Andifes manifesta para o MEC a importância da manutenção do PIBID e PARFOR**. Brasília, 1 jul. 2015. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2015/07/01/Andifes-manifesta-para-o-mec-importancia-da-manutencao-do-pibid-e-parfor/>. Acesso em: 5 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **PEC do Teto fere direitos humanos e vai prejudicar os mais pobres, dizem relatores da ONU**. Brasília, 9 dez. 2016. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2016/12/09/pec-do-teto-fere-direitos-humanos-e-vai-prejudicar-os-mais-pobres-dizem-re relatores-da-onu/>. Acesso em: 2 dez. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Universidades federais**: patrimônio da sociedade brasileira. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br>. Acesso em: 7 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Presidente da Andifes fala sobre a situação das universidades federais**. Brasília, 2 ago. 2017. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2017/08/02/presidente-da-Andifes-fala-sobre-situacao-das-universidades-federais/>. Acesso em: 9 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Conselho Pleno da Andifes manifesta preocupação com extinção de cargos**. Brasília, 26 fev. 2018. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2018/02/26/conselho-pleno-da-Andifes-manifesta-preocupacao-com-extincao-de-cargos/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Conselho Pleno da Andifes manifesta preocupação com falta de investimentos para assistência estudantil**. Belo Horizonte, 23 mar. 2018. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2018/03/23/conselho-pleno-da-Andifes-manifesta-preocupacao-com-falta-de-investimentos-para-assistencia-estudantil/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018**: relatório executivo. Brasília, DF: Andifes; Fonaprace; Uberlândia: Editora UFU, 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: 9 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Andifes – Carta de Vitória**. Vitória, 29 jul. 2019. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2019/07/29/Andifes-carta-de-vitoria/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Orçamento previsto para 2021 pode inviabilizar universidades e parar pesquisas, diz Andifes**. Brasília, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2021/03/18/orcamento-previsto-para-2021-pode-inviabilizar-universidades-e-parar-pesquisas-diz-Andifes/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **As universidades federais se recusam a parar**. Brasília, 3 maio 2021. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2021/05/03/as-universidades-federais-se-recusam-a-parar/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Governo federal faz novo corte na educação e inviabiliza funcionamento das universidades**. Brasília, 5 out. 2022. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2022/10/05/governo-federal-faz-novo-corte-na-educacao-e-inviabiliza-funcionamento-das-universidades/>. Acesso em: 2 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Governo volta a bloquear recursos de universidades federais**. Brasília, 5 dez. 2022. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2022/12/05/governo-volta-a-bloquear-recursos-de-universidades-federais/>. Acesso em: 4 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Nota da Andifes sobre o orçamento e infraestrutura das universidades federais**. Brasília, 15 dez. 2023. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2023/12/15/99691/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Nota da Andifes sobre o orçamento das universidades federais de 2024**. Brasília, 23 dez. 2023. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2023/12/23/nota-da-Andifes-sobre-o-orcamento-das-universidades-federais-de-2024/>. Acesso em: 8 ago. 2025.

ATCON, Rudolph P. **Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: MEC, 1966. v. 1.

AVANCINI, Marta. **PNAD Educação 2023 traça cenário do acesso à escola e ao ensino superior no país**. Jeduca, 22 mar. 2024. Disponível em: <https://jeduca.org.br/noticia/pnad-educacao-2023-traca-cenario-do-acesso-a-escola-e-ao-ensino-superior-no-pais>. Acesso em: 06 fev. 2025.

AZANHA, José Mário Pires. Políticas e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 70–78, 1993.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**. 7. ed. São Paulo: USP, 2010.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, e172129, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198055272129>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne. Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects: an analytical framework. In: BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne (org.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 203-225. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/288116497\\_Dismantling\\_Public\\_Policy\\_Preferences\\_Strategies\\_and\\_Effects](https://www.researchgate.net/publication/288116497_Dismantling_Public_Policy_Preferences_Strategies_and_Effects). Acesso em: 11 jul. 2025.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, London, v. 16, n. 1, p. 28–44, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.885186>. Acesso em: 08 jun. 2025.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. Understanding policy dismantling: an analytical framework. In: BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne (org.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30–51.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph; TOSUN, Jale. European policies and their effects on national policy dismantling: the impact of different implementation modes. In: SVERDRUP, Ulf; TRONDAL, Jarle (org.). **The organizational dimension of politics: essays in honour of Morten Egeberg**. Oslo: Fagbokforlaget, 2008. p. 284–303.

BERTOLIN, Júlio César G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 353–370, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022011000200007>. Acesso em: 03 jun. 2025.

BEZERRA, Carla de Paiva *et al.* Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, e20220193, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BITTENCOURT, Jeferson Luis. **Evidências de ciclo político na economia brasileira**: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais-1983/2000. 2002. 101 f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/3394>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BOIX, Carles. **Political parties, growth and equality**: conservative and social democratic economic strategies in the world economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

BORGES, Gabriela Fernanda Silva; RIBEIRO, Elisa Antônia. A expansão da educação superior brasileira a partir dos anos 90: democratização ou massificação? **Revista Triângulo**, Uberaba, v. 12, n. 1, p. 103–118, 2019. Disponível em: <https://seer.ufm.edu.br/revistaelectronica/index.php/revistatriangulo/article/view/3450>.

BORGES, Raquel Silva; BORGES, Maria Célia. O ensino superior brasileiro pós-Constituição Federal de 1988. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 4, p. 34343–34362, 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/27596>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BOTTONI, Andrea; SARDANO, Edécio de Jesus; COSTA FILHO, Galileu Bonifácio da. Uma breve história da universidade no Brasil: de Dom João a Lula e os desafios atuais. In: COLOMBO, Sonia Simões (org.). **Gestão universitária**: os caminhos para a excelência. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 19–42.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**: educação é a base. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2017. 595 p.

BRASIL. Casa Civil. **Governo Federal anuncia 100 novos Institutos Federais no Novo PAC**. Brasília, DF: Casa Civil, 2024. Disponível em: [Inserir Link]. Acesso em: [Inserir Data].

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1934.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 16.782-A, de 7 de abril de 1925. Estabelece o concurso para o provimento de cargos do magistério [...]. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 7 abr. 1925.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 nov. 1968.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

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.

BRASIL. Ministério da Educação. **Criação de universidades**: linha do tempo. Brasília, DF: SESu, [200-?]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/linhatempo-ifes.pdf>. Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2013. 562 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio e para a Educação Profissional Tecnológica**. Brasília, DF: MEC, 2012. Disponível em: [https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb-1/pdf/rceb006\\_12\\_ED.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb-1/pdf/rceb006_12_ED.pdf).

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior** (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada: Resolução nº 2, de 1º de junho de 2015. Brasília, DF: CNE, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes para a Educação Básica**: a utilização de tecnologias no ensino. Brasília, DF: MEC, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. Brasília, DF: MEC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/ept/rede-federal/institutos-federais-de-educacao-ciencia-e-tecnologia>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: SASE, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação – PNE**. Brasília, DF: MEC, [20--]. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br>. Acesso em: 06 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNE em Movimento**: base legal. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/17-cooperacao-federativa/31-base-legal>. Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNE em Movimento**: Lei nº 13.005/2014. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNE em Movimento**: perguntas frequentes. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/20-perguntas-frequentes>. Acesso em: 02 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva**. Brasília, DF: SEESP, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/ept/rede-federal>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório de acompanhamento da Lei de Cotas no âmbito das universidades federais**. Brasília, DF: SESu, 2022. Disponível em: [Inserir Link]. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sisu impulsiona inclusão nas universidades públicas**. Brasília, DF: MEC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br>

[br/assuntos/noticias/2025/janeiro/sisu-impulsiona-inclusao-nas-universidades-publicas](https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/es/sisu).

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema de Seleção Unificada (Sisu)**. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/es/sisu>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Uma nova política para a educação superior**. Brasília, DF: MEC, 1985.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Painel do Orçamento Federal**. Brasília, DF: SOF, 2016. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/painelorcamento>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Primeira infância**. Brasília, DF: MDHC, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/acoes-e-programas-de-gestoes-anteriores/primeira-infancia>. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2614/2024. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2024–2034. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2441984>.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 128, p. 85–103, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.095>. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRZEZINSKI, Maria Lúcia de Navarro. Desmonte do patrimônio ambiental do Brasil: uma política pública do presidente Bolsonaro. In: NICOLÁS, Maria Alejandra; GAITÁN, Flavio (Org.). **Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social**. Rio de Janeiro: INCT-PPED, 2021. p. 96-151.

BUSEMEYER, Marius R. **Skills and inequality: partisan politics and the political economy of education reforms in Western welfare states**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

CAMARGO, Arlete Maria Monte de; ARAÚJO, Isabelle Maria. Expansão e interiorização das universidades federais no período de 2003 a 2014: perspectivas governamentais em debate. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 40, n. 1, p. 1–12, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/actascieduc.v40i1.37659>. Acesso em: 02 set. 2025.

CARA, Daniel. Plano de Desenvolvimento da Educação: ausências e limitações. **Retratos da Escola**, Brasília, n. 1, p. 1–6, 2007.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de; OLIVEIRA, João Ferreira de. Expansão da educação superior no Brasil: democratização, inclusão e desigualdades. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 43, e255597, 2022.

CARVALHO, Francisco João de Deus de; LIMA, Livia Gabriela Damião de; COSTA, Francisco Daniel Ferreira da; SANTOS JÚNIOR, Alcides Leão. Educação superior pública no Rio Grande do Norte: expansão e interiorização. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 241–263, 2018. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/5724/5116>. Acesso em: 03 set. 2025.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva; OLIVEIRA, João Ferreira de. Expansão e qualidade da educação superior: um balanço das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação – PNE 2014–2024. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação**

**Superior**, Campinas, v. 27, n. 2, p. 227–247, ago. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/rxNDLXGXR8H53YDzgrwZvGk/>. Acesso em: 01 set. 2025.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Desmonte da política de inovação: estratégias e causas no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, e2022-0358, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220358>. Acesso em: 06 set. 2025.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5–15, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782003000300002>. Acesso em: 12 abr. 2025.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de financiamento da educação superior – análise dos Planos Nacionais de Educação pós-Constituição/1988. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 8, n. 1, p. 43–55, 2014. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/1009>. Acesso em: 02 set. 2025.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 131, p. 407–433, 2015.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; REIS, Luiz Fernando; GUIMARÃES, André Rodrigues. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 40, n. 1, e37668, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/actascieduc.v40i1.37668>. Acesso em: 03 set. 2025.

COSTA, Maria Raimunda da Silva da. Contextualizando expansão e interiorização no campo da educação brasileira. **Revista Exitus**, Santarém, v. 7, n. 3, p. 250–276, 2017.

COSTA, Marilda de Oliveira; GENTIL, Heloisa Salles. Educação na Agenda 2030 e Emenda Constitucional 95: uma erosão do direito à educação. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 28, n. 59, p. 662–681, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18675/1981-8106.vol28.n59.p662-681>. Acesso em: 15 jun. 2025.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. São Paulo: Penso, 2010.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade crítica: o ensino superior na república populista**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 104, p. 210–221, jul. 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A desoficialização do ensino no Brasil: a Reforma Rivadavia. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 717–738, out. 2009.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**,

Campinas, v. 31, n. 112, p. 677–705, set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/q8MtGNtnrL8zS3sGpnrYkwf/>. Acesso em: 04 set. 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes; MORAES, Nayara Karla; SIQUEIRA, Marina Ribeiro. Educação superior a distância no Brasil: flexibilização regulatória, expansão e privatização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 45, e286167, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/es.286167>. Acesso em: 09 mar. 2025.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of political action in a democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

DUTRA, Natacha L. L.; BRISOLLA, Lígia S. Impactos e rupturas na educação superior brasileira após a Emenda Constitucional 95/2016: o caso dos institutos federais. **Revista Fineduca**, Porto Alegre, v. 10, n. 7, p. 1-17, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/79581>. Acesso em: set. 2025.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13. ed. [S. l.]: Pearson Education, 2011.

ECHALAR, J. D.; LIMA, D. D. C. B. P.; OLIVEIRA, J. F. de. Plano Nacional de Educação (2014–2024) – o uso da inovação como subsídio estratégico para a Educação Superior. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 107, p. 1242–1266, 2020.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 17–36, 2006.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque; SGUISSARDI, Valdemar. Quantidade/qualidade e educação superior. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 61–88, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/2409>. Acesso em: 17 fev. 2025.

FELINTO, Jislayne Fidelis *et al.* Os impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas Universidades Federais: o caminho para o desmonte. **Research, Society and Development**, Vargem Grande Paulista, v. 11, n. 15, e271111537173, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i15.37173>. Acesso em: 18 jun. 2025.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo *et al.* Dismantling and reconstruction of public policies in Brazil: from Bolsonaro's destruction to the possibilities of union to rebuild. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 16, n. 2, 2024. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351577342002>. Acesso em: 12 jul. 2025.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. **Estado e planejamento**: a política de descentralização da educação profissional no Brasil. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

FIGUEIREDO, Maria C. M. de; SOBREIRA, Maria I. F. The evaluation of the higher education system in Brazil. In: COWEN, Robert (ed.). **The evaluation of higher education systems**. 1. ed. London: Kogan Page, 1996. p. 34–50.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211–259, jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93–130, abr. 2003.

FONAPRACE; ANDIFES; PROEX/UFU. **Revista comemorativa 25 anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares. Uberlândia: UFU, PROEX, 2012. Disponível em: [https://proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/revista\\_fonaprace\\_25\\_anos.pdf](https://proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/revista_fonaprace_25_anos.pdf). Acesso em: 3 ago. 2025.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS ESTUDANTIS (FONAPRACE). **Nota do Fonaprace em relação à decisão do MEC em restringir a oferta de novas vagas no Programa Bolsa Permanência**. Brasília, 7 jun. 2018. Disponível em: <https://www.fonaprace.Andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2018/06/Nota-do-FONAPRACE-PBP-07-06-2018.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS ESTUDANTIS (FONAPRACE). **Andifes defende que Pnaes passe a ser política de Estado**. [S. l.]: Fonaprace, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://www.fonaprace.Andifes.org.br/site/index.php/2018/06/29/Andifes-defende-que-pnaes-passe-a-ser-politica-de-estado/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS ESTUDANTIS (FONAPRACE). **Aumento dos recursos para o Pnaes em 2019**. [S. l.]: Fonaprace, 15 ago. 2018. Disponível em: <https://www.fonaprace.Andifes.org.br/site/index.php/2018/08/15/aumento-dos-recursos-para-o-pnaes-em-2019/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS ESTUDANTIS (FONAPRACE). **Posicionamento do pleno do Fonaprace em favor da continuidade do pagamento dos auxílios de assistência estudantil durante o período de vigência das medidas de isolamento e distanciamento social, adotadas pelas IFES em razão da pandemia da Covid-19**. Brasília, 14 maio 2020. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/informes/NotadaFONAPRACE.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

G1. **Corte de mais de 18% no orçamento das universidades federais em 2021 poderá inviabilizar ensino, diz entidade**. Rio de Janeiro, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/03/18/corte-de-mais-de-18percent-no-orcamento-das-universidades-federais-em-2021-podera-inviabilizar-ensino-diz-entidade.gh.html>. Acesso em: 17 nov. 2025.

GENTIL, Viviane Kanitz. **Expansão, interiorização e democratização de acesso à educação superior pública**: o caso da Unipampa. 2017. 287 f. Tese (Doutorado em Educação) — Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: [https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/7215/2/TES\\_VIVIANE\\_KANITZ\\_GENTIL\\_COMPLETO.pdf](https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/7215/2/TES_VIVIANE_KANITZ_GENTIL_COMPLETO.pdf).

GIL, Juca. Planos educacionais: entre a prioridade e a descrença. In: SOUZA, Ângelo Ricardo; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura (org.). **Políticas educacionais**: conceitos e debates. Curitiba: Appris, 2011. p. 133–162.

GLOBAL EDUCATION MONITORING REPORT TEAM. **Global education monitoring report, 2021/2**: non-state actors in education: who chooses? who loses? 2. ed. Paris: UNESCO, 2021. 573 p.

GOLDSTEIN, Ariel. La tormenta perfecta: crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rousseff. **Análisis Político**, Bogotá, n. 88, p. 90–104, 2016.

Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/60827>. Acesso em: 14 jun. 2025.

GONÇALVES, Flávio Moraes; FUNCHAL, Bruno; BEZERRA FILHO, João Eudes. Ciclos eleitorais e gastos públicos no Brasil: uma análise para os municípios brasileiros (2000-2012). **Revista de Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v. 28, n. 75, p. 331-344, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/Qc3jD2gWv9Gv7fGkKkXb6fM/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Notas sobre a educação básica no PDE. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-4, 2007.

GRAVEY, Viviane; JORDAN, Andrew. Does the European Union have a reverse gear? Policy dismantling in a hyperconsensual polity. **Journal of European Public Policy**, Abingdon, v. 23, n. 8, p. 1180-1198, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1186208>. Acesso em: 19 jul. 2025.

GRAVEY, Viviane; JORDAN, Andrew J. Policy dismantling at EU level: Reaching the limits of 'an ever-closer ecological union'? **Public Administration**, v. 98, n. 2, p. 349-362, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12605>. Acesso em: 14 ago. 2025.

GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo Andre. Paradigms, institutional changes and policy dismantling in the Mercosur Specialized Meeting of Family Farming. **Lua Nova**, São Paulo, n. 112, p. 251-282, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-251282/112>. Acesso em: 18 jul. 2025.

GUERRA, Deivid Silva; PAIXÃO, Maria Salete; LEITE FILHO, Paulo Aguiar. Os Ciclos Político-Econômicos e os Gastos dos Estados no Brasil: 1995-2013. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 695-734, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582018171>. Acesso em: 10 jun. 2022.

HEIDEMANN, Francisco Gaetani. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco Gaetani; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: EdUnB, 2009. p. 27-52.

HERMIDA, Jorge Fernando. O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172), de 9 de janeiro de 2001. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 27, p. 239-258, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/gryd8k5VLDW95Bxsd3LQ6bs/>.

HIBBS, Douglas A. Political parties and macroeconomic policy. **The American Political Science Review**, Washington, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, 1977.

IBGE. **IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo: séries históricas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html>. Acesso em: 28 out. 2025.

INEP. **Censo da Educação Básica 2023: notas estatísticas**. Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/notas\\_estatisticas\\_censo\\_da\\_educacao\\_basica\\_2023.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_basica_2023.pdf). Acesso em: 02 set. 2025.

INEP. **MEC e Inep divulgam resultado do Censo Superior 2023**. Brasília, DF: Inep, 3 out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de->

[conteudo/noticias/censo-da-educacao-superior/mec-e-inep-divulgam-resultado-do-censo-superior-2023](#).

INEP. **Painel de Monitoramento do PNE**. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 30 ago. 2025.

INEP. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE**: biênio 2014–2016. Brasília, DF: Inep, 2016. 590 p. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_primeiro\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_pne\\_bienio\\_2014\\_2016.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_primeiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_pne_bienio_2014_2016.pdf). Acesso em: 05 set. 2025.

INEP. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. 2. ed. Brasília, DF: Inep, 2019. 474 p. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_segundo\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_pne\\_2018\\_2\\_edicao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_segundo_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_pne_2018_2_edicao.pdf). Acesso em: 02 set. 2025.

INEP. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília, DF: Inep, 2020. 568 p. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_terceiro\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em: 05 set. 2025.

INEP. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília, DF: Inep, 2022. 572 p. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em: 03 set. 2025.

INEP. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024**. 2. ed. Brasília, DF: Inep, 2024. 625 p. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quinto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em: 07 set. 2025.

INEP. **Resultados do Censo da Educação Superior**. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 04 set. 2025.

JINKINGS, Ivana *et al.* (org.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, Abingdon, v. 20, n. 5, p. 795–805, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.771092>. Acesso em: 14 ago. 2025.

KEY JR., V. O. **The responsible electorate**: rationality in presidential voting 1936–1960. Cambridge: Harvard University Press, 1966.

KNILL, Christoph; TOSUN, Jale; BAUER, Michael W. Neglected faces of Europeanization: the differential impact of the EU on the dismantling and expansion of domestic policies. **Public Administration**, Oxford, v. 87, n. 3, p. 519–537, 2009.

Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01767.x>. Acesso em: 01 dez. 2025.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public policy**: politics, analysis, and alternatives. 3. ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2010.

LASSWELL, Harold D. **Politics**: who gets what, when, how. Cleveland: Meridian, 1951.

LÉDA, Denise Bessa; SOUSA, Ana Paula Ribeiro de. Políticas educacionais para o ensino superior de 2003 a 2012: expansão, precarização e privatização. **Movimento: Revista de Educação**, Niterói, ano 5, n. 8, p. 150-178, jan./jun. 2018.

LIMA, Kátia Regina de Souza. A educação superior no Plano Nacional de Educação 2011–2020. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 30, n. 2, p. 625–656, ago. 2012. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-54732012000200014&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-54732012000200014&lng=pt&nrm=iso).

LIMA, Paulo Gomes. O planejamento da educação brasileira (PNE 2001–2024). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 1, p. 704–718, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13344>.

LIMA, Thiago; WAISBICH, Laura Trajber; SERAFIM, Lizandra. One single agriculture: dismantling policies and silencing peasant family farmers in Brazilian foreign policy (2016–2022). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 65, n. 2, e018, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200218>. Acesso em: 18 ago. 2025.

LOBO, Gustavo Dantas. **Expansão da educação superior no Brasil**: um estudo da demanda por ensino superior com base na Teoria do Capital Humano. 2011. 90 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011. Disponível em: <https://poseconomia.ufv.br/wp-content/uploads/2012/02/Dissertacao-Gustavo-Dantas-Lobo.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

MACEDO, Andre de Camargo; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira; BORSATTO, Ricardo Serra. Neoliberal agenda and the dismantling of socially-efficient public food procurement programs: an emblematic case. **Global Food Security**, [s.l.], v. 37, p. 100683, mar. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2023.100683>. Acesso em: 01 dez. 2025.

MACIEL, L. S. B.; SHIGUNOV NETO, A. A educação brasileira no período pombalino: uma análise histórica das reformas pombalinas do ensino. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 465–476, set. 2006.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 257–275, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. Acesso em: 06 jun. 2024.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15–35, abr. 2009.

MARTINS, Paulo de Sena. Planejamento e Plano Nacional de Educação. **Cadernos As legis**, Brasília, DF, n. 39, p. 91–118, jan./abr. 2012.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Polêmicas sobre a definição do impeachment de Dilma Rousseff como golpe de Estado. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 67–102, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21057/repamv14n2.2020.28759>. Acesso em: 12 jul. 2025.

MEDEIROS, Carlos Augusto de; OLIVEIRA FILHO, Orlando dos Santos; NASCIMENTO, Maria Dolores Melo do. Desafios à garantia do direito à educação, no Brasil, frente à política econômica de austericídio fiscal. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 20, n. 51, e15579, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22481/praxisedu.v20i51.15579>.

MELO, C. S.; MACHADO, M. C. G. Notas para a história da educação: considerações acerca do Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, de autoria de Carlos Leôncio de Carvalho. **HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 34, p. 294–305, jun. 2009.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: Unicamp, 2000.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Louis. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MILHORANCE, Carolina. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, [s.l.], v. 39, n. 6, p. 752–770, 2022. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/ropr.12502>. Acesso em: 22 jul. 2025.

MIRANDA, Paula Roberta; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Fies e Prouni na expansão da educação superior brasileira. **Educação & Formação**, Fortaleza, v. 5, n. 3, e1421, 2020. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/1421>.

MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. A expansão da rede federal de educação superior no período de 2003 a 2020. **Em Aberto**, Brasília, v. 36, n. 116, p. 85-100, jan./abr. 2023.

MOREIRA, Ana Clara. **Universidades federais buscam apoio para evitar cortes de recursos**. Brasília: Andifes, 17 jan. 2024. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2024/01/17/universidades-federais-buscam-apoio-para-evitar-cortes-de-recursos/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

NAKAGUMA, Marcos Y.; BENDER, Siegfried. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 10, n. 3, p. 377–397, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-80502006000300005>. Acesso em: 28 fev. 2022.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMPAIO, Helena. A educação superior no Brasil: principais tendências e desafios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 140, p. 287–311, 2017.

- NEVES, W. A. Mudança, desmonte de políticas e defesa do meio ambiente no Brasil. **Sustainability in Debate**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 42-57, abr. 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/download/46600/36875/155098>. Acesso em: 12 ago. 2025.
- NGUYEN, T. C.; TRAN, T. L. The political budget cycles in emerging and developing countries. **Journal of Economics and Development**, [S. l.], v. 25, n. 3, p. 205-225, 2023. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/1859-0020.htm>. Acesso em: 17 nov. 2022.
- NIEDERLE, Paulo *et al.* Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, Londres, v. 50, n. 3, p. 931-953, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03066150.2022.2055468>. Acesso em: 01 dez. 2025.
- NORDHAUS, William D. The political business cycle. **The Review of Economic Studies**, Oxford, v. 42, n. 2, p. 169-190, abr. 1975.
- NUNES, Danilo Henrique; ABÍLIO, Adriana Galvão. O impacto da Emenda Constitucional 95/2016 nas políticas públicas de educação e saúde. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE IBERO-AMERICANA DE PESQUISA EM SEGURIDADE SOCIAL, 1., 2019. **Anais [...]**. [S. l.: s. n.], 2019. p. 240–253.
- OLIVEIRA, Ana Beatriz de *et al.* **Quem quer parar as universidades federais?** Brasília: Andifes, 20 maio 2021. Disponível em: <https://www.Andifes.org.br/2021/05/20/quem-quer-parar-as-universidades-federais-varios-autores/>. Acesso em: 21 ago. 2025.
- PAZ, Mariana Gutierrez Arteiro da *et al.* Editorial: Guia para o desmonte da política ambiental brasileira. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 25, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoceditorialvu2022L5EDPT>. Acesso em: 01 dez. 2025.
- PEREIRA, Juliana dos Santos; BRITO, Talamira Taita Rodrigues. Reflexões sobre a mercantilização da educação e a formação dos professores de ciências dos anos iniciais. **Tecné, Episteme y Didaxis**, Bogotá, v. 1, p. 1–6, out. 2018.
- PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare state?** Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**, Washington, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.
- POLLEX, Jan. Simultaneous policy expansion and reduction? Tracing dismantling in the context of experimentalist governance in European Union environmental policy. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 60, n. 3, p. 604-633, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jcms.13277>. Acesso em: 14 jul. 2025.
- PRUDENCIO, Kelly; RIZZOTTO, Carla; SAMPAIO, Rafael Cardoso. A normalização do golpe: o esvaziamento da política na cobertura jornalística do “impeachment” de Dilma Rousseff. **Contracampo**, Niterói, v. 37, n. 2, p. 8–35, ago./nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/contracampo/article/view/17625>. Acesso em: 24 jul. 2025.
- RAEDER, Savana. Ciclo de políticas: abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 2, n. 13, p. 121–146, 2014.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. **A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-Estados Unidos**. 2006. Tese (Doutorado em História) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação**, Sorocaba, v. 19, n. 3, p. 723-747, nov. 2014. Disponível em: [https://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772014000300010](https://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772014000300010). Acesso em: 14 out. 2025.

ROCHA, Taciane da Cunha; PILATTI, Luiz Alberto; PINHEIRO, Nilcéia Aparecida Maciel. Catalisadores do crescimento: desvendando o aumento das matrículas na educação a distância. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 17, n. 49, p. 529–543, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10613202>. Acesso em: set. 2025.

RODRIGUES, Leonardo Almeida Lessa. A expansão desigual das engenharias na educação superior brasileira (2011–2017). **Avaliação**, Campinas, v. 28, e02300007, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772023000100007>. Acesso em: 29 maio 2025.

ROGOFF, Kenneth. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**, Nashville, v. 80, n. 1, p. 21-36, mar. 1990.

ROSINKE, João Germano; CARVALHO, Edione Teixeira de; ROSINKE, Gisele Cristina Lopes; SILVA, Guilherme José Santini da. A participação dos Institutos Federais na interiorização da educação superior presencial no Brasil. **Research, Society and Development**, Vargem Grande Paulista, v. 9, n. 1, e1570911570, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7342116>.

ROTHEN, José Carlos. Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 15, n. 27, p. 119–137, set. 2006.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21–28, jan./mar. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/H9JCnJBfDmwigBDc7hbqV43y/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2024.

SÁ E SILVA, Michelle Morais de. South-South cooperation resilience in Brazil: presidential leadership, institutions and bureaucracies. **Third World Quarterly**, London, v. 42, n. 10, p. 2353–2371, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1951199>. Acesso em: 12 ago. 2025.

SÁ E SILVA, Michelle Morais de. Policy dismantling by capacity manipulation in a context of democratic backsliding: the bureaucracy in disarray in Bolsonaro’s Brazil. **International Review of Public Policy**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 272-292, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/irpp.3001>. Acesso em: 03 ago. 2025.

SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SABOURIN, Eric; CRAVIOTTI, Clara; MILHORANCE, Carolina. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**,

[S. I.], v. 2, n. 1, p. 45–67, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/irpp.799>. Acesso em: 17 jul. 2025.

SAFORCADA, Fernando *et al.* **Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina**: los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IES-CONADU, 2019.

SAKURAI, Sergio. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 – 2005 via dados em painel. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612009000100002>. Acesso em: 22 set. 2022.

SALVADOR, Evilasio. Financiamento da educação no contexto de ajuste fiscal no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 45, e286672, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.286672>. Acesso em: 19 set. 2025.

SAMPAIO, Helena; PIRES, André; CARNEIRO, Ana Maria. De volta ao futuro? A pandemia de Covid-19 como catalisadora de mudanças no ensino superior. **Humanidades & Inovação**, Palmas, v. 9, n. 2, p. 53–66, 2022. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/7268>. Acesso em: set. 2025.

SANTOS, Lincoln de Araújo. A alternativa para o progresso: o nacionalismo-desenvolvimentista, seus intelectuais e o planejamento educacional nos anos 1960 no Brasil. **Revista Brasileira de História da Educação**, Maringá, v. 19, e057, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbhe/a/LhLVqFpV9VKDfXTVTDgMyMD/>.

SARGENT, Thomas J.; WALLACE, Neil. Rational expectations, the optimal money supply rule, and optimal monetary policy. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 83, n. 2, p. 241-254, abr. 1975.

SARMENTO, Daniela Ferreira; FERREIRA, Rodrigo Hideki da Silva; AROSSI, Giovanna Petri. PNE 2014–2024: (não) cumprimento das metas e a efetividade do direito à educação. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 35, e10325, 2024. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0103-68312024000100006&script=sci\\_arttext](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0103-68312024000100006&script=sci_arttext).

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231–1255, out. 2007.

SAVIANI, Dermeval. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, e21512, 2020. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2177-60592020000100202&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-60592020000100202&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 14 mar. 2024.

SCHAUB, Simon; TOSUN, Jale; JORDAN, Andrew J. Climate action through policy expansion and/or dismantling: country-comparative insights: an introduction to the special issue. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, London, v. 26, n. 3-4, p. 215-232, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13876988.2024.2369640>. Acesso em: 01 dez. 2025.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo,

v. 49, n. 172, p. 184-208, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053145980>. Acesso em: 14 out. 2025.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 191–222, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000100010>. Acesso em: 23 mar. 2025.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867–889, dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/mXnvhVs7q5gHBRkDSLrGXr/>.

SGUISSARDI, Valdemar. **A universidade pública sob nova perspectiva: expansão e financiamento**. Campinas: Mercado de Letras, 2018.

SGUISSARDI, Valdemar. Expansão da educação superior e desmonte do sistema de produção científica e formação de pesquisadores no Brasil. In: PEREIRA, Larissa Dahmer; BARBOZA, Douglas Ribeiro (org.). **Contrarreformas e expropriação de direitos no terreno da ortodoxia liberal: perspectivas críticas para a análise da realidade brasileira**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2023. p. 18-62.

SILVA, André Ricardo Ribeiro; OLIVEIRA, Luiz Roberto Peel Furtado de; PINHO, Maria José de. O ensino público superior em contexto político: reflexões acerca do processo de desmonte da universidade a partir de 2016. **Revista Cocar**, Belém, v. 21, n. 39, p. 1-17, 2024.

SILVA, J. F. L. E. *et al.* Um olhar sobre a educação inclusiva no PNE 2014–2024: desafios e perspectivas. **Práticas Educativas, Memórias e Oralidades – PEMO**, Fortaleza, v. 2, p. 1–14, 2020.

SILVA, Tatiana Dias. **Ação afirmativa e população negra na educação superior: acesso e perfil discente**. Brasília, DF: IPEA, 2020. (Texto para Discussão, n. 2569). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10102>. Acesso em: 14 out. 2025.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20–45, jun./dez. 2006.

SOUZA, Donaldo Bello de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 104-170, set./dez. 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5910394>.

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TUFTE, Edward R. **Political control of the economy**. Princeton: Princeton University Press, 1978.

VAN DIJK, Teun A. How Globo media manipulated the impeachment of Brazilian President Dilma Rousseff. **Discourse & Communication**, London, v. 11, n. 2, p. 199–229, 2017. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1750481317691838>. Acesso em: 11 jun. 2025.

VASCONCELOS, Geovânia Moura; CHARLOT, Veleida Anahi Capua da Silva; CHARLOT, Bernard. As legislações constitucionais em descompasso à educação superior federal: a Emenda Constitucional 95/2016 e a Lei 173/2020 em destaque. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE, 15., 2021, São Cristóvão. **Anais** [...]. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, 2021. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/15535>. Acesso em: set. 2025.

VERGNE, Clémence. Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries. **European Journal of Political Economy**, Amsterdam, v. 25, n. 1, p. 63-77, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2008.09.003>. Acesso em: 19 ago. 2025.

WAISBICH, Laura Trajber. Desmonte e resposta ao desmonte: mobilização de comunidades de políticas e relações Estado-sociedade em tempos de retrocesso democrático no Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 124, p. 177-214, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-0341t/124>. Acesso em: 24 jul. 2025.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; NICOLÁS, Maria Alejandra; GAITÁN, Flavio. O desmonte de políticas como um tipo particular de mudança nos estudos latino-americanos. **Revista Mundaú**, Maceió, n. 16, p. 192–220, 2024. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/387549782\\_O\\_desmonte\\_de\\_politicas\\_co\\_mo\\_um\\_tipo\\_particular\\_de\\_mudanca\\_nos\\_estudos\\_latino-americanosPolicy\\_dismantling\\_as\\_a\\_particular\\_type\\_of\\_change\\_in\\_Latin\\_American\\_studiesEl\\_desmantelamiento\\_de\\_las\\_politicas](https://www.researchgate.net/publication/387549782_O_desmonte_de_politicas_co_mo_um_tipo_particular_de_mudanca_nos_estudos_latino-americanosPolicy_dismantling_as_a_particular_type_of_change_in_Latin_American_studiesEl_desmantelamiento_de_las_politicas). Acesso em: 08 jun. 2025.

## APÊNDICE A - LISTA DE DOCUMENTOS ANALISADOS

1. Resolucao CNE.CES 1.2019 Delegacao de competencia atos de regulacao
2. Resolucao CNE.CES 1.2016 - Normas EaD
3. Resolucao CNE.CES 5.2017 Altera credenciamento e reconhecimentode de Universidades
4. Resolucao CNE.CP 2-2020 Covid
5. Resolucao CNE.CP 2-2021 Retorno Presencialidade Covid
6. Portaria 2117.2019 - EaD cursos presenciais
7. Portaria.1428.2018 - EAD
8. Portaria 1134.2016 - EaD em curso presencial
9. Portaria Normativa 742.2018 - Fluxos de Processos
10. Portaria Normativa 23.2017 - Fluxo Processual
11. Portaria.21.2017 - Aumento de Vagas
12. Portaria Normativa 11.2017 - EAD
13. Portaria Normativa 21.2016 - Aditamento de Vagas
14. Portaria Normativa 11.2016 - Alteração Vagas
15. Portaria Normativa 741.2018 - Padrão Decisório
16. Portaria Normativa 10.2016 - Aditamento alteração de Vagas
17. Portaria Normativa 20.2016 - Reducao de vagas
18. Portaria Normativa 20.2017 - Padrão Decisório
19. Portaria 1999.2023 - Cria Bolsa Permanencia
20. Portaria 1127.2024 - altera PN MEC 18.2012 21.2012 e Lei 14945.2014
21. Portaria 2027.2023 - Altera PN MEC 18.2012 21.2012 e Lei 14723.2023
22. Decreto.9034.2017 - Sisu
23. Decreto 9235.2017 - Regulacao Supervisao e avaliacao da IES
24. Decreto 11781.2023 - inclui quilombolas e atualizacoes na lei de cotas
25. Lei13409.2016 - Lei de Cotas
26. Lei 14723.2023 - Altera a Lei 12711.2012 - inclui quilombolas
27. Lei 14914.2024 - Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.
28. Lei 14945.2024 - Altera LDB
29. MEC.MPOG.PortariaInterministerial.173.2017 - Temporario Libras
30. MEC.MPOG.PortariaInterministerial.313.2015 - BPE
31. MEC.MPOG.PortariaInterministerial.316.2017 - Amplia BPE e EBTT e TAE
32. MEC.MPOG.PortariaInterministerial.399.2016 - Atualiza BPE
33. PortariaInterministerial.9359.2021 - Redistribuição TAE
34. MEC.MGI.PortariaInterministerial.29.2023 - Amplia BPE e TAE
35. MEC.MPOG.PortariaInterministerial.111.2014 - Atualiza BEP e TAE
36. Portaria.748.2021 - Matriz de Distribuição
37. Portaria.22.2017 - Supervisão Monitoramento e Acervo
38. Portaria.27.2014 - Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional TAE
39. Decreto.9269.2018 - BPE
40. PR.Decreto.8260.2014
41. Seres\_IN1.2018 - Padrão Decisório
42. Seres\_IN2.2014 - Reconhecimento de Curso
43. Seres\_IN3.2014 - RR Avaliação in loco
44. Seres\_Portaria210.2024 - Calamidade RS
45. Seres\_PortariaConjunta\_3.2021 - Credenciamento de Campus
46. Sesu\_Portaria.433.2020 - Institui COE Expansão EaD

47. Sesu\_Portaria9.2023 - Bolsa PBP
48. Sesu\_Portaria13.2023 - Bolsa PBP altera 9.2023
49. Sesu\_Portaria18.2023 - Bolsa PBP altera 9.2023
50. Sesu\_Portaria22.2024 - PBP
51. Sesu\_Portaria30.2024 - PBP Altera 22/2024
52. Sesu\_Portaria36.2023 - Bolsa PBP altera 9.2023
53. Sesu\_Portaria41.2023 - Bolsa PBP altera 9.2023
54. Sesu\_Portaria157.2022 - Prorroga COE
55. Sesu\_Portaria202.2021 - Altera GT Expansão EaD
56. Sesu\_Portaria203.2021 - Altera COE
57. Sesu\_Portaria423.2022 - Revoga Portarias de 2012
58. Sesu\_Portaria434.2020 - Institui GT Expansão EaD
59. Sesu\_Portaria448.2020 - Altera COE
60. Sesu\_Portaria490.2021 - Altera COE
61. Sesu\_Portaria491.2021 - Altera GT Expansão EaD
62. Sesu\_Portaria604.2021 - Prorroga COE
63. Sesu\_Portaria605.2021 - Prorroga GT Expansão EaD
64. Sesu\_Portaria760.2022 - PBP + vagas
65. Decreto.9057.2017 - Altera LDB
66. Portaria.315.2018 - Ajuste BPE
67. PortariaNormativa.18.2016 - Polo Exterior
68. Lei.13325.2016 - Altera BPE e carreira docente
69. Lei.14040.2020 - COVID
70. Portaria.42.2022 - PBP - 2022
71. Lei 12952.2014 - LOA 2014
72. Lei 13115.2015 - LOA 2015
73. Lei 13255.2016 - LOA 2016
74. Lei 13414.2017 - LOA 2017
75. Lei 13587.2018 - LOA 2018
76. Lei 13808.2019 - LOA 2019
77. Lei 13978.2020 - LOA 2020
78. Lei 14144.2021 - LOA 2021
79. Lei 14303.2022 - LOA 2022
80. Lei 14822.2024 - LOA 2024
81. Lei 14535.2023 - LOA 2023
82. MEC MPOG Portaria 313.2015
83. Portaria MEC 544.2020 - Ead Covid
84. Portaria MEC 1030.2020 - Covid EaD
85. Portaria MEC 1038.2020 - Covid Ead
86. Portaria MEC 343.2020 - EaD Covid
87. Portaria MEC 395.2020 - Prorroga Prazos COVID
88. Lei 14218.2021 - Validade Normas Covid
89. Portaria MEC 394.2022
90. Portaria SESU 158.2022
91. Portaria MEC 473.2020 - Prorroga Prazo COVID
92. Portaria MEC 158.2024 - Prorroga 2041.2023 Consulta regulamentação EaD
93. Portaria MEC 223.2024 - GT Política Nacional de Educação Superior
94. Portaria MEC 1014.2024 - GT implementar resultado do 223.2024 - GT Política Nacional de Educação Superior

95. Portaria MEC 1838.2023 - Consulta regulamentação EaD
96. Portaria MEC 2041.2023- Consulta regulamentação EaD
97. Sesu\_Portaria120.2021 - Composição COE
98. Portaria 560.2018 - PBP
99. Portaria 1240.2019 - PBP

## APÊNDICE B – LINHA DO TEMPO DE CRIAÇÃO DE UNIVERSIDADES FEDERAIS – 1920 A 2024

(continua)

Ano	Presidente	Sigla	Universidade Federal criada	IES Original
1920	Epitácio Pessoa	UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro	União de 3 escolas
1949	Eurico Gaspar Dutra	UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais	Universidade de Minas Gerais
1950		UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Universidade do Rio Grande do Sul
		UFBA	Universidade Federal da Bahia	Universidade da Bahia
		UPR	Universidade Federal do Ceará	Universidade do Paraná
1954	João Café Filho	UFC	Universidade Federal do Ceará	União de várias escolas
1955	Carlos C. da Luz	UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco	União de 3 escolas
1960	Juscelino Kubittscheck	UFG	Universidade Federal de Goiás	União de 5 escolas
		UFJF	Univ. Federal de Juiz de Fora	
		UFPA	Universidade Federal do Pará	Congregou 7 faculdades de Belém
		UFPB	Univ. Federal da Paraíba	Universidade da Paraíba
		UFSM	Univ. Federal de Santa Maria	
		UFF	Univ. Federal Fluminense	
		UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Universidade do Rio Grande do Norte
		UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina	Faculdade de Direito

Legenda: \* = Mudou de nome com a Lei nº 4.831, de 5 de novembro de 1965. Verde – Criação sem vínculos. Azul – Federalização. Laranja – Transformação de Instituição Federal em Universidade Federal. Roxo – Desmembramento.

(continua)

Ano	Presidente	Sigla	Universidade Federal criada	IES Original
1961		UFES	Univ. Federal do Espírito Santo	
		UFAL	Univ. Federal de Alagoas	
1962	João Goulart	UFAM	Universidade Federal do Amazonas	Escola Universitária Livre de Manaus
		UnB	Universidade de Brasília	
1963		UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Universidade Rural do Brasil
1965	Castelo Branco	UFPE	Universidade Federal de Pernambuco	Universidade do Recife
1966		UFMA	Universidade do Maranhão	Faculdade de Filosofia de São Luís do Maranhão
1967	Costa e Silva	UFS	Universidade Federal de Sergipe	Junção de Faculdades e Escolas Estaduais
1968		UFPI	Universidade Federal de Piauí	Faculdade de Direito
		UFSCAR	Universidade Federal de São Carlos	Universidade Federal de São Paulo
1969		UFV	Universidade Federal de Viçosa	Universidade Estadual Rural de Minas Gerais UREMIG
		UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto	Instituída com a incorporação de Escolas Superiores
		FURG	Universidade Federal do Rio Grande	Fundação cidade do Rio Grande
1970	Emílio Médici	UFPEL	Universidade Federal de Pelotas	Universidade Federal Rural do Rio Grande do Sul
		UFU	Universidade Federal de Uberlândia	
		UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso	Fac. Fed. de Direito e Instituto Ciências e Letras de Cuiabá

Legenda: \* = Mudou de nome com a Lei nº 4.831, de 5 de novembro de 1965. Verde – Criação sem vínculos. Azul – Federalização. Laranja – Transformação de Instituição Federal em Universidade Federal. Roxo – Desmembramento.

(continua)

Ano	Presidente	Sigla	Universidade Federal criada	IES Original
1974		UFAC	Universidade Federal do Acre	Centro Universitário do Acre
1979	Ernesto Geisel	UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Universidade Estadual de Mato Grosso
1979		Unirio	Universidade Federal do Estado do RJ	
1982	João Batista Figueiredo	UNIR	Universidade Federal de Rondônia	
1985	José Sarney	UFRR	Universidade Federal de Roraima	
1986		UNIFAP	Universidade Federal do Amapá	
1994	Itamar Franco	UFLA	Universidade Federal de Lavras	Escola Superior de Agricultura de Lavras
		Unifesp	Universidade Federal de São Paulo	Escola Paulista de Medicina
2000	Fernando Henrique Cardoso	UFT	Universidade Federal do Tocantins	
2002		Unifei	Universidade Federal de Itajubá	Escola Federal de Engenharia de Itajubá
		UFRA	Universidade Federal Rural do Amazonas	Faculdade de Ciências Agrárias do Pará
		UFSJ	Universidade Federal de São João Del-Rei	FUNREI
		UFCG	Universidade Federal de Campina Grande	Desmembramento da UFPB
		Univasf	Universidade Federal do Vale do São Francisco	
2005	Luiz Inácio Lula da Silva	Unifal	Universidade Federal de Alfenas	Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas

Legenda: \* = Mudou de nome com a Lei nº 4.831, de 5 de novembro de 1965. Verde – Criação sem vínculos. Azul – Federalização. Laranja – Transformação de Instituição Federal em Universidade Federal. Roxo – Desmembramento.

(conclusão)

Ano	Presidente	Sigla	Universidade Federal criada	IES Original
		UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jeq e Muc	Escola Federal em 60, Autarquia em 72 e Centro Univ Fed
		UFTM	Universidade Federal Triângulo Mineiro	Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro
		UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi Árido	Escola Superior de Administração de Mossoró
		UFTPR	Universidade Federal Tec do Paraná	Escolas de Aprendizes Artífices
		UFABC	Universidade Federal do ABC	
		UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados	
		UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	
2006		UFCSPA	Universidade Federal d de Ciências da Saúde de POA	Fundação Faculdade Fed. de Ciências Médicas de POA FFFCMPOA
2008		Unipampa	Universidade Federal do Pampa	Desmembramento da UFSM
2009		UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará	Desmembramento da UFPA e Ufra
		UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul	
2010		Unila	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	
2013	Dilma Roussef	UFCA	Universidade Federal do Cariri	Desmembramento da UFC
		UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia	Desmembramento da UFBA
2018	Michel Temer	UFCat	Universidade Federal de Catalão	Desmembramento UFG
		UFJ	Universidade Federal de Jataí	Desmembramento UFG
		UFR	Universidade Federal de Rondonópolis	Desmembramento da UFMT
		UFDPAr	Universidade Federal do Delta do Parnaíba	Desmembramento da UFPI
		UFAPE	Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	Desmembramento da UFRPE
2019	Jair Bolsonaro	UFNT	Universidade Federal do Norte do Tocantins	Desmembramento da UFT

Fonte: Elaborado pela autora com base em BRASIL (2021).

Legenda: \* = Mudou de nome com a Lei nº 4.831, de 5 de novembro de 1965. Verde – Criação sem vínculos. Azul – Federalização. Laranja – Transformação de Instituição Federal em Universidade Federal. Roxo – Desmembramento.