

EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E O ORÇAMENTO PÚBLICO: ANÁLISE REGIONAL DO PÓS-REUNI NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

IGOR NATAL DIAS VARIZ
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

FERNANDA MARIA DE ALMEIDA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E O ORÇAMENTO PÚBLICO: ANÁLISE REGIONAL DO PÓS-REUNI NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

1 INTRODUÇÃO

Na primeira década do século atual, foi-se instituído pelo governo federal o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, como uma das ações que integravam o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (Brasil, 2007). Em suma, o objetivo desse programa federal era de promover uma democratização do acesso ao ensino superior, por meio de expansão tanto interna quanto externa a essas entidades federais. Dessa forma, o REUNI possibilitou tanto a melhoria das estruturas das instituições federais já existentes, como também a interiorização do ensino, com a criação de novos campi e novas instituições.

Em contrapartida, as universidades passaram a seguir algumas diretrizes propostas pelo programa, como diminuição da taxa de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas para ingressos. Para tanto, com o investimento aportado, houve expansões físicas, acadêmicas e pedagógicas para suportar uma maior quantidade de discentes vinculados no sistema de ensino superior federal brasileiro (Brasil, 2007).

Como consequência da referida expansão, surge a necessidade de maior aporte financeiro para manutenção orçamentária das instituições. Neste aspecto, Paula e Almeida (2020) citam um aumento do custo corrente por aluno após a realização do Programa e complementam que isso pode ser justificado pelo aumento dos gastos para manter a nova e reformada estrutura das universidades. Segundo as autoras, o aumento “equivalente após o REUNI, atrela-se ao maior volume de despesas correntes com pessoal e ao custeio decorrente da ampliação de vagas, de cursos e de matrículas promovidas pelo programa”.

Sob outra perspectiva, Mancebo et al. (2015) analisaram a relação de expansão discente/expansão docente para corroborar com a hipótese de sobrecarga da função de docente do ensino superior federal, o que as autoras denominaram como “mais-trabalho”, gerado justamente pelo aumento no período de 1995-2010 de 134,5% nas matrículas de alunos, ocasionado essencialmente pelo REUNI, e o não acompanhamento do crescimento de professores. Ainda de acordo com estas citadas, a hipótese supracitada ganha sustentação “a partir do final de maio de 2012, quando os docentes das instituições federais iniciaram uma greve, por tempo indeterminado, reivindicando a melhoria das condições de trabalho docente”.

Reforçando essa ideia, Sales et al. (2019) apresentam alguns números acerca da produção científica com o objetivo de fazer um levantamento de trabalhos que abordam o REUNI, identificando e evidenciando aqueles cujo tema corrobora com a avaliação de políticas públicas com foco central no programa REUNI. Ao fim do artigo, os autores chegam à conclusão de que há uma demasiada produção científica avaliativa e analítica do que foi o REUNI, mas cita a necessidade da produção de trabalhos que encontrem “alternativas para traçar futuros rumos para a educação brasileira”.

Quanto às diretrizes centrais do programa de expansão das universidades federais, Moura e Passos (2019) evidenciam que a Taxa de Conclusão de Graduação (TCG) que deveria ficar em 90% não veio a se consolidar, pelo contrário, apresentou declínios de 8,84% a 17,3% nas regiões brasileiras. As autoras completam que um forte indício para esse ocorrido possa ter sido a desconsideração das diferenças sociais e econômicas das regiões por parte dos responsáveis por traçar tal meta.

Diante do exposto, a expansão do Programa para a ampliação e acesso ao ensino superior no país pode acabar exigindo maiores aportes orçamentários públicos para sua manutenção. Dessa forma, tornam-se oportunos estudos que possam mapear a evolução no que se refere ao orçamento e quantidade de alunos vinculados às universidades. Isso, de maneira a

identificar as diferenças regionais quanto aos benefícios advindos do ensino superior via oferta de vagas em contrapartida ao orçamento das instituições. Também, é importante ponderar tais diferenças no que se refere aos efeitos gerados pela Pandemia Covid 19 (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, 2025c; Carneiro et al., 2022; Gusso et al., 2020).

Assim, dado o processo de expansão promovido pelo REUNI, o **objetivo geral** deste estudo é analisar a compatibilidade do orçamento com o tamanho das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras entre 2013 e 2021, período subsequente ao término do Programa REUNI. Especificamente, pretende-se: **a)** caracterizar a evolução regional dos orçamentos com o ensino superior e do tamanho das universidades para as regiões do Brasil; **b)** identificar a relação entre o orçamento e tamanho das universidades federais em níveis regionais no período pós REUNI; e, **c)** identificar se houve relação entre o orçamento e o tamanho das Universidades com a Pandemia Covid 19 também em nível regional.

Este estudo é importante por considerar a situação orçamentária das instituições de ensino superior, dada a necessidade da manutenção dessas entidades federais pós REUNI, e refletir sobre os números do Ensino Superior brasileiro nos últimos anos. Assim, a avaliação de uma política pública de educação superior, como o REUNI, permite verificar em que medida ela alcançou seus resultados e, sobretudo, suas consequências, sejam educacionais de forma direta ou mesmo financeiras. A partir disso, novas reflexões, estratégias e ações de gestão podem ser geradas com a finalidade de buscar e manter o equilíbrio entre orçamento e resultados educacionais, diante das necessidades orçamentárias das instituições de ensino.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO E ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

2.1 O orçamento público no contexto brasileiro

A história brasileira contou com um longo processo de mudanças e adaptações políticas, o que impactou diretamente nas formas de elaboração do orçamento do Estado brasileiro. Desde a Constituição de 1824, o orçamento público no Brasil passou por sucessivas transformações quanto à sua elaboração e controle. Inicialmente elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pela Assembleia Geral, seu primeiro exemplo efetivo surgiu apenas em 1830. Com a Constituição republicana de 1891, a competência passou a ser do Congresso Nacional, que também ganhou o apoio do recém-criado Tribunal de Contas para fiscalizar os gastos públicos. A Constituição de 1934 transferiu ao Presidente da República a responsabilidade pela execução orçamentária, buscando centralizar decisões no governo federal, cabendo ao Legislativo e ao Tribunal de Contas a análise e julgamento das contas. Após o fim da Era Vargas, a Constituição de 1946 restabeleceu a divisão entre Executivo e Legislativo. Contudo, a ditadura militar alterou esse equilíbrio, e a Constituição de 1967 consolidou a centralização no Executivo, reduzindo a participação do Legislativo na elaboração orçamentária (Enap, 2017).

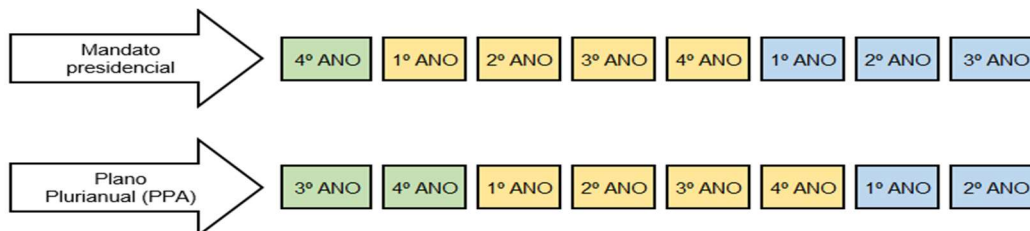
Por fim, o processo de redemocratização no ano de 1985 foi responsável pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), vigente até os dias atuais. A CF/88 prevê alguns direitos considerados fundamentais ligados à pessoa humana, sejam eles individuais ou coletivos. Direitos esses que têm, sobretudo, a finalidade de suprir demandas do interesse público promovendo desenvolvimento, igualdade e bem-estar social. O atendimento a essas questões sociais requer um planejamento entre os recursos a serem arrecadados e suas respectivas destinações. Dessa forma, com o intuito de materializar um plano de arrecadação de recursos públicos e direcioná-los de forma a suprir questões prioritárias conforme os interesses da sociedade, cabe ao Poder Executivo a elaboração de um planejamento orçamentário, que é uma lei e está previsto no corpo da CF/88.

Sendo assim, por esse planejamento é possível prever a intenção de gastos do Governo Federal na execução de políticas públicas, podendo haver de fato despesas se no plano

orçamentário estiverem previstas. O plano orçamentário tem responsabilidade mista já que envolve a participação de diversos órgãos públicos, cabendo ao Poder Legislativo aprovar o texto pelo qual os outros poderes deverão apontar suas despesas e as devidas destinações, prevendo ainda a estimativa de arrecadação de recursos. A elaboração deste texto de empenho de recursos públicos, prevista pela CF/88, é composta pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA). Estes são instrumentos legais responsáveis por formar um sistema integrado de planejamento, o qual os entes da federação (municípios, estados, distrito federal e União) devem adotar (Brasil, 2025d).

O PPA trata-se de um planejamento estratégico de médio prazo e é a primeira etapa do processo a ser realizada. A máquina pública funciona aportando grandes quantidades de recursos para a manutenção e desenvolvimento da sociedade. Para tal, a cada quatro anos o Poder Executivo elabora um plano estratégico, nesse ponto não se discute enfaticamente os valores, contendo apenas as prioridades e metas a serem atingidas. O texto deve ser discutido e aprovado pelo Congresso Nacional (Brasil, 2025d). Apesar de o PPA durar quatro anos, ele não coincide com os anos de mandato de um presidente da república, conforme evidencia o art. 35 da CF/88 (Figura 1) (Enap, 2017).

FIGURA 1: Comparação do tempo de vigência entre mandato presidencial e o PPA.



FONTE: Elaboração Própria (2025)

Após a elaboração do PPA, outra etapa do processo de orçamento público a ser elaborada pelo Poder Executivo e discutida e aprovada pelo Congresso Nacional é a LDO. Este instrumento legal é designado para estabelecer metas e prioridades para o exercício seguinte, além das despesas. Serve para orientar a LOA, que será apresentada em seguida (Brasil, 2025d). Na LDO constam os principais gastos do Poder Executivo a cada ano, de forma que se cumpridos conforme planejado no PPA poderão ser introduzidas nas despesas públicas. Uma forma de relacionar o médio com o curto prazo (Enap, 2017). Por fim, o terceiro instrumento, que tem um efeito operacional no plano orçamentário, é a LOA. Este aparato legal é de fato o orçamento público, no qual estarão presentes os detalhamentos das arrecadações e as alocações desses recursos, o texto deve ser apresentado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Legislativo anualmente (Brasil, 1988).

Contudo, o atendimento às demandas sociais gera despesas para o governo e, para suprir a saída desses recursos, é necessário que seja feita a arrecadação para a manutenção das contas do Estado. Dessa forma, a União consegue recursos de diversas maneiras, como aluguéis e vendas de bens, prestação de serviços, venda de títulos, recebimento de indenização e, a principal, cobrança de tributos (Brasil, 2025d). O planejamento da entrada de fundos requer um processo detalhado da estimativa de arrecadação, que pode ser influenciado desde fatores externos até o desempenho do PIB. Normalmente, são consideradas margens estreitas e realistas para não haver uma falsa ideia de alta arrecadação (Enap, 2017).

Além disso, o governo mantém o orçamento inicial e um orçamento atualizado, para acompanhar a arrecadação e os gastos durante o período vigente. Com isso, é possível evitar uma crise aguda repentina caso a entrada de recursos fique significativamente abaixo do estimado, ou os gastos superem inesperadamente como no surgimento de uma pandemia (Brasil, 2025d).

Tendo a tributação como a principal forma de arrecadação de receitas, o Estado consegue prover o bem-estar social. Os tributos são receitas derivadas, isto é, provêm de patrimônios privados, sendo prestações pecuniárias compulsórias instituídas em Lei. Nada mais é que “a imposição coativa do Estado para que o particular tenha de dispor de parte de suas receitas para o custeio dessas atividades.” (Crepaldi e Crepaldi, 2019, p. 3).

Com a arrecadação dos recursos públicos, sua destinação se baseia por meio de uma categorização, seja por área de demanda social, como educação e saúde, ou até mesmo por intuito, como investimento para aumentar o patrimônio do governo ou gasto com manutenção. Essa segregação de informação tem várias categorias, visando dar transparência e ter um controle do quanto está gastando, quem é o responsável e qual o objetivo da transferência de recursos. Além disso, permite que a sociedade saiba quais as prioridades do governo e o quanto está destinando para cada área (Brasil, 2025d). Nesse contexto, uma das categorias de gastos do governo é a educação que, de acordo com o art. 205 da CF/88, é “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988).

Essa área social deve ser incluída no plano de ação orçamentária do governo, com o detalhamento de arrecadação de receitas e como se dará o aporte dos recursos. Com isso, cabe ao Ministério da Educação (MEC) a elaboração de um Plano Estratégico Institucional, o qual contará com todos os objetivos para a educação durante o período vigente. Haverá de ser feito, também, relatórios bimestrais acerca do pagamento de despesas discricionárias, relatórios com os montantes aprovados e valores limite de empenho, entre outros. Estes controles bimestrais fazem parte do LOA, os valores atualizados contidos nos relatórios de despesas discricionárias poderão ou não ser executados, dependerá da receita do Estado (Brasil, 2025d).

2.2 O ensino superior brasileiro

A política pública pode ser definida como conjunto de ações e decisões que buscam manter o equilíbrio social, ou até mesmo promover desequilíbrios para atingimento do objetivo em questão. O propósito geral desta dinâmica é a consolidação da democracia, a justiça social, a manutenção do poder e o bem-estar das pessoas, que orientam as ações de uma política específica. Em termos práticos, trata-se de um sistema de decisões que visa implementar ações ou omissões, preventivas ou corretivas, para manter ou mudar a realidade em diferentes setores da sociedade, definindo objetivos, estratégias e alocando os recursos necessários para alcançá-los, segundo Saravia e Ferrarezi (2006).

Essa ideia de omissão pode ser mais bem explicada por Dye (2010), que, em seu entendimento de políticas públicas, as define como assuntos que os governos decidem fazer ou não fazer (*nondecision-making*). As *nondecision-making*, no âmbito da Administração Pública, são escolhas deliberadas do governo ou grupos políticos que não incluem certas demandas na agenda política, seja qual for o motivo, mas a sua exclusão do processo político é uma escolha política. As ideias de Hofling (2001) sobre políticas públicas também ajudam a compreender o campo de estudo em questão, ele define como sendo a atuação do Estado através de implementações em setores especificados da sociedade, por exemplo, o da educação superior.

No contexto brasileiro, de acordo com Farah (2016), apesar de ter dado início na década de 1930, o processo de análise de políticas públicas não teve um processo muito bem estruturado como um campo de ensino, tendo, portanto, algumas diferenças do processo estadunidense. Fechando ainda mais o escopo, tratando de políticas públicas visando a expansão e democratização do acesso voltado ao ensino superior brasileiro, na década imediatamente após a redemocratização, nos anos 90, houve uma crescente demanda por vagas no ensino superior, dada a grande quantidade de alunos egressos do ensino médio (Barros, 2015; Garcia

et al., 2023; Diniz e Diniz, 2023). Apesar da grande quantidade de vagas geradas a partir da criação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei nº. 9.394, de 1996 (Brasil, 1996), observou-se uma discrepância entre o setor privado e o público, com aumento expressivo do primeiro, assim como aponta Garcia et al. (2023).

Sendo assim, dada a demanda mencionada acima e diante da grande extensão territorial brasileira e a concentração das instituições de ensino superior em regiões metropolitanas, e da grande desigualdade, além do distanciamento do setor privado com o público em questão de oferta de vagas, o Governo Federal lançou no ano de 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Seu objetivo foi democratizar o acesso ao Ensino Superior, expandindo as instituições para o interior do Brasil, fornecendo mais vagas para os cursos, havendo a criação de graduações noturnas (Brasil, 2007). O PDE foi estruturado em cinco eixos: educação básica; alfabetização; educação continuada e diversidade; ensino profissional e tecnológico e educação superior, e trazia consigo o REUNI instituído pelo do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

Através do REUNI foi possível tanto melhorar as estruturas das instituições federais já existentes, como a criação de novos campi, possibilitando atingir o interior do Brasil. Logo, muitas pessoas que não tinham acesso às instituições de ensino superior federal, seja pela distância ou pela falta de vaga ofertada, foram incluídas pelo programa, além de atender as especificidades que cada lugar demandava. Dessa forma, com o investimento aportado, o Governo Federal pretendeu subsidiar a construção e readequação da infraestrutura das instituições, compra de bens e serviços, despesas de custeio e pessoal associados à expansão do programa, entre outras melhorias.

Nesse ponto, cabe ressaltar que a expansão do ensino superior não significa a garantia da democratização do seu acesso, isso é, pode haver uma expansão não democrática. Para isso, seguindo a ideia de Schneider e Sidney (2009), que trabalham com o conceito de *Policy Designs*, as autoras chamam atenção ao *feedback* e *feed-forward*, isso é, o processo de implementação de políticas públicas deve ser dinâmico, se retroalimenta e corrigindo rotas. Para tanto, existiram outras políticas públicas buscando assegurar a finalidade democrática da expansão do ensino superior, como o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), por meio do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, e a Lei de Cotas, Lei nº. 12.711, de 2012. Diniz e Diniz (2023) apontam que “em 1996 os alunos de famílias com renda de até 1,5 salário-mínimo per capita que frequentavam as universidades federais representavam 44% do total de alunos, em 2018 esse percentual saltou para 70%” (p. 203).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o alcance do objetivo (a), que é caracterizar a evolução orçamentária do ensino superior e do tamanho das universidades para as regiões do Brasil, foram utilizados dados secundários, entre 2013 e 2021, sobre: ao número de alunos, número de docentes, número de cursos, número de universidades e valores orçamentários. Estes dados foram retirados das plataformas digitais do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Ministério da Educação (MEC). Para analisar e caracterizar a evolução destes indicadores, foram utilizadas análises gráficas, tabulares e de técnicas de análise de estatísticas descritivas.

Para os demais objetivos do presente trabalho, (b) identificar a relação entre o orçamento e tamanho das universidades federais, em nível regional, no período pós REUNI e (c) identificar se houve relação entre o orçamento e o tamanho das Universidades com a Pandemia Covid 19 regionalmente, foram utilizadas análises de regressão. Conforme Levin et al. (2012), os modelos de regressão podem ser considerados umas das ferramentas estatísticas mais utilizadas no que tange à busca pelo entendimento na relação de 2 ou mais variáveis, isto é, o objetivo dessa análise é determinar matematicamente o quanto a variação de uma variável dependente pode ser explicada pela variável independente.

Ainda segundo Levin et al. (2012), tendo isso como base, em termos genéricos e considerando que os dados da amostra variam ao longo do tempo t , um modelo de regressão linear simples pode ser expresso por:

$$Y_t = a + bX_t + e_t \quad (1)$$

Em que “Y” é a variável dependente/resposta; “X” é a variável independente/explicativa; “a” é o intercepto; “b” o coeficiente angular/inclinação, que mede a variação de Y para cada variação em X; e “e” é o termo de erro aleatório. De acordo com a dispersão dos dados de Y e X, a forma funcional de (1) pode ser não linear (logarítmica ou exponencial, por exemplo). Sendo este o caso, a regressão pode ser linearizada utilizando-se variações de Y e X em termos de seus valores logaritmizados. Assim, a forma linear ou linearizada de (1) é estimada pelo Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com erros padrões robustos, de forma a obter coeficientes de acordo com as propriedades do MQO (estimador não-viesado, consistente e eficiente).

Neste contexto, para o alcance do objetivo específico (b), que é “identificar a relação entre o orçamento e tamanho das universidades federais no período pós REUNI”, estimou-se o seguinte modelo de regressão:

$$\log(\text{orçamento}_{it}) = a + b_1 \log(\text{alunos}_{it}) + e_{it} \quad (2)$$

Em que orçamento e alunos correspondem, respectivamente, ao valor do orçamento e do número de alunos matriculados de todas as Universidades Federais de cada estado brasileiro i no ano t ; ano corresponde a cada um dos anos do período entre 2013 e 2021; e_{it} é o termo de erro aleatório. O coeficiente b_1 trata da taxa anual de crescimento da relação entre orçamento e número de alunos, ou seja, o comportamento geral da referida relação ao longo do tempo.

Para atender ao objetivo específico (c), que é identificar se houve relação entre o orçamento e o tamanho das Universidades com a Pandemia Covid 19, estimou-se a equação (2) acrescida de uma variável *dummy* Pandemia, que possui valor zero para os anos entre 2013 e 2020 e valor 1 para o ano 2021, cujo orçamento foi determinado no ano anterior quando se iniciou a Pandemia. A equação (2) foi em diferentes variações de amostras, ou seja: para cada estado, estimada para cada um dos estados, para os estados separados por regiões e para todos os estados empilhados conjuntamente, representando o nível Brasil. O software utilizado para as estimativas das regressões foi o Stata 16.1.

4 RESULTADOS

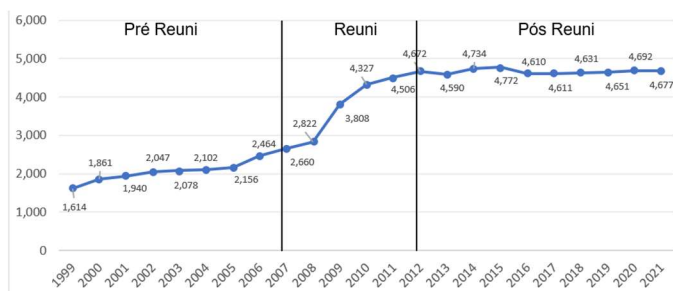
4.1 Caracterização do orçamento do ensino superior brasileiro

Nas Figuras 3 e 4 encontram-se dados relativos ao número de cursos de graduação presencial e o número de docentes por nível de formação, entre 2000 e 2021, comparando-se os períodos pré, durante e pós REUNI. Assim como feito por Paula e Almeida (2018), eles foram retirados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do governo federal.

É possível observar a efetividade do REUNI, como a criação de 14 novas universidades federais, passando de 45 para 59 entre 2003 e 2010, além de 173 novos campi já ao final de 2014, sendo antes 148 para 321. Houve um aumento de 138% de municípios atingidos pelas instituições de ensino superior federal, o que demonstra a interiorização visada no programa.

Quanto aos cursos presenciais de graduação, antes do Programa REUNI havia uma média de 2.169 cursos de graduação presencial, passando para uma média 3.799 ao final da vigência do programa de expansão, o que significou um aumento de 75% entre as médias. Os valores pós REUNI, que possui uma média de 4.663 cursos, indica um aumento total de 12% entre as médias nos 9 anos analisados, além da perceptível estagnação no crescimento do número de cursos pós REUNI (Figura 2).

FIGURA 2: Número de cursos de graduação presencial



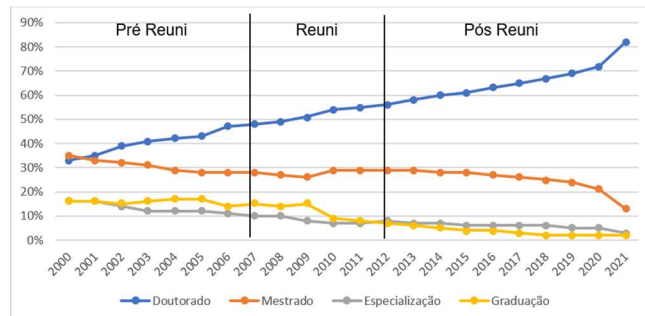
Fonte: Paula e Almeida (2018); Sinopse Estatística da Educação Superior. Inep.

Por outro lado, conforme Figura 3, pode-se observar que a tendência de aumento do grau de titulação dos docentes se concretizou ao longo dos anos. Com a diminuição da taxa percentual de graduandos e especialistas, até mesmo de mestres, o número de docentes doutores se manteve em crescimento positivo. Isso

[...] poderá refletir na qualidade do ensino, pesquisa e extensão; na captação de recursos via parcerias público-privadas; na consecução de projetos e convênios; na disseminação do conhecimento e saberes específicos; no desenvolvimento de autonomia intelectual, pessoal, social, profissional, cultural e política na formação discente. Paula e Almeida (2018, p. 51).

Docentes doutores representavam de 35% a 48% pré REUNI, indo a 56% durante o programa e alcançando a marca de 82% até 2021, o que impactou na diminuição percentual de docentes mestres. Mas pode-se considerar atingida a meta no Plano Nacional de Educação de 2020, que tinha como objetivo a margem de 35% de doutores e 40% de mestres.

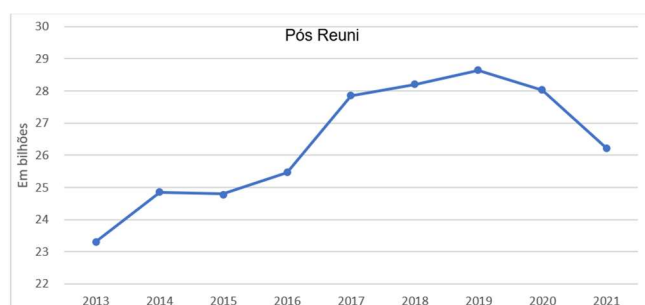
FIGURA 3: Evolução dos docentes ativos por titulação no período de 2000 a 2021



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior. Inep.

Além disso, é importante destacar o crescimento do orçamento destinado às instituições federais no período após o programa de expansão do ensino superior (Figura 4). Na figura abaixo os valores estão devidamente corrigidos, dessa forma é possível fazer comparações anuais e ver o decréscimo da destinação de recurso a partir 2019.

FIGURA 4: Evolução dos valores reais do orçamento destinado às instituições federais de ensino pós-Reuni (2013 a 2021).



Fonte: Painel do Orçamento Federal. Siop.

Antes de iniciar as análises específicas para as regiões e as unidades da federação (UF), é importante ressaltar que o tamanho dos orçamentos das universidades depende diretamente do tamanho delas. Quanto maior a universidade em termos de alunos, maiores tendem a ser seus orçamentos. Neste aspecto, dentro de cada estado pode haver universidades de diferentes tamanhos orçamentários. Então, a análise em nível de estados e regiões considera os respectivos agregados, sem diferenciar as universidades.

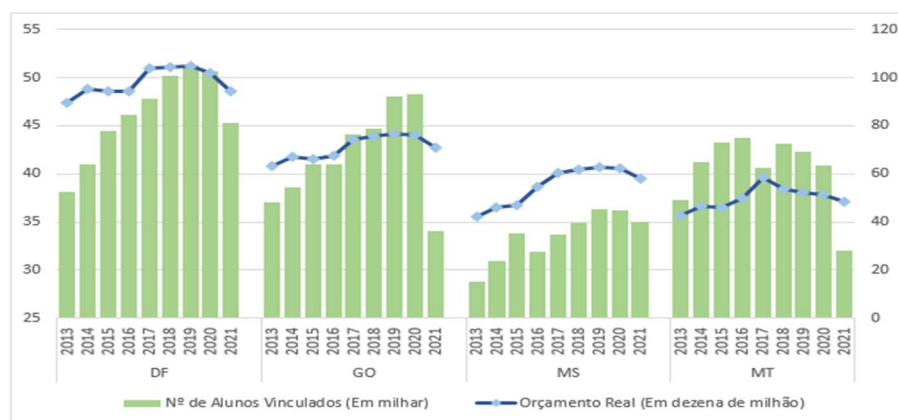
Iniciando-se pela Região Centro-Oeste, apesar de possuir a segunda maior extensão territorial, é a menos populosa do país, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2025. Em termos de educação superior, é a última colocada do país quanto ao número de IFES analisadas, tendo em 2021 um total de 14. Na Tabela 1 estão as estatísticas descritivas dos orçamentos deflacionados e do número de alunos matriculados, agregados por UF e para a região. Já, na Figura 5, encontra-se a evolução dessas variáveis ao longo dos anos entre 2013 e 2021, também para cada UF e região.

Tabela 1. Estatísticas descritivas região Centro-Oeste

UF	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Nº de univ.
Orçamento (em milhões R\$)					
Região	683,66	199,00	419,70	1.047,01	14
DF	979,86	55,80	897,06	1.047,01	3
GO	706,99	50,70	630,23	764,90	5
MT	498,62	46,50	428,11	583,55	3
MS	549,16	80,30	419,70	626,80	3
Alunos					
Região	40.489,31	5.976,61	28.797	51.296	14
DF	46.107,78	4.493,86	38.092	51.296	3
GO	41.853,89	4.838,79	34.057	48.278	5
MT	40.483,44	3.730,52	31.968	43.728	3
MS	33.512,11	2.524,76	28.797	36.366	3

Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 5: CENTRO-OESTE: Orçamento e nº de alunos vinculados ao longo dos anos



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior. Inep; Painel do Orçamento Federal. Siop.

Tanto para o nível de orçamento quanto para o número de alunos matriculados, para o período como um todo, observa-se que o DF possui maiores valores da região Centro-Oeste.

Certamente, este resultado se justifica pela presença da Universidade de Brasília (UnB), que é considerada uma instituição de grande porte. Porém, analisando-se ano a ano, na Figura 5 se evidencia uma inversão na tendência do orçamento, sobretudo a partir de 2017. Isso é reflexo de políticas de cortes de gastos públicos adotadas à essa altura. Por outro lado, observa-se uma tendência geral de crescimento do número de matriculados entre 2013 e 2019. Já nos anos 2020 e 2021 verifica-se uma queda importante neste número de alunos, possivelmente resultado da Pandemia Covid-19. Além de menor número de matrículas, destaca-se a evasão ocorrida no período, motivada pela crise sanitária e socioeconômica gerada pela Pandemia (Gusso et al, 2020; Honorato e Borges, 2022).

Passando para a Região Nordeste (Tabela 2 e Figura 6), que corresponde à segunda com maior número de IFES analisadas, totalizando 31 conforme consta no Siop. Porém, a média de seus números orçamentários pode ser considerada baixa, visto que, por mais que a quantidade de IFES da região Nordeste seja quase o dobro da região Sul (que conta com 17 IFES), o orçamento da região nordeste não chega a 50% da região sulista.

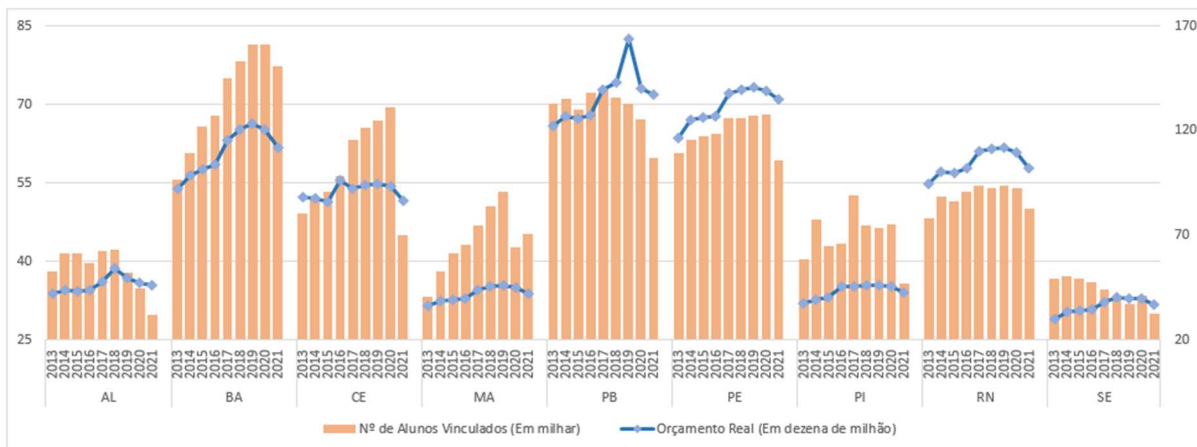
Tabela 2. Estatísticas descritivas região Nordeste

UF	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Nº de univ.
Orçamento (em milhões R\$)					
Região	824,62	392,00	300,85	1.635,25	31
AL	463,58	37,40	420,46	538,59	2
BA	1.109,84	111,00	924,76	1.235,19	6
CE	909,68	39,30	858,98	963,39	4
MA	417,38	33,80	362,76	458,00	2
PB	1.362,24	127,00	1.222,89	1.635,25	3
PE	1.318,56	85,30	1.162,90	1.408,50	6
PI	431,41	33,50	374,77	462,92	3
RN	1.046,07	61,90	942,95	1.117,59	3
SE	362,81	35,30	300,85	404,87	2
Alunos					
Região	53.052,72	13.900,59	29.805	81.552	31
AL	38.611,78	4.132,54	29.805	42.223	2
BA	71.506,67	9.397,18	55.676	81.552	6
CE	57.871,56	8.666,20	45.031	69.406	4
MA	43.852,89	6.100,46	33.193	53.229	2
PB	69.265,00	3.936,26	59.761	72.622	3
PE	64.666,22	3.199,28	59.352	67.996	6
PI	44.793,11	4.910,44	35.657	52.680	3
RN	52.487,22	2.142,50	48.314	54.444	3
SE	34.420,00	2.440,12	30.001	37.174	2

Fonte: dados da pesquisa.

Um destaque para Paraíba e Pernambuco, que possuem as maiores médias orçamentárias da região, enquanto a Bahia possui a maior média de alunos vinculados no período analisado. No ano de 2019 o estado da Paraíba atinge um pico no seu número orçamentário, pode ser explicado pelo planejamento do aporte àquela época para alguma questão em particular nesse estado.

Figura 6: NORDESTE: Orçamento e nº de alunos vinculados ao longo dos anos



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior. Inep; Painel do Orçamento Federal. Siop.

Representando pouco mais de 40% da extensão territorial nacional, mas com a segunda menor população entre as regiões, o Norte do país conta com 17 IFES analisadas e os menores números observados. Suas médias são significativamente menores comparadas aos outros 4 blocos, mas, apesar disso, é observado o mesmo comportamento dos dados analisados anteriormente.

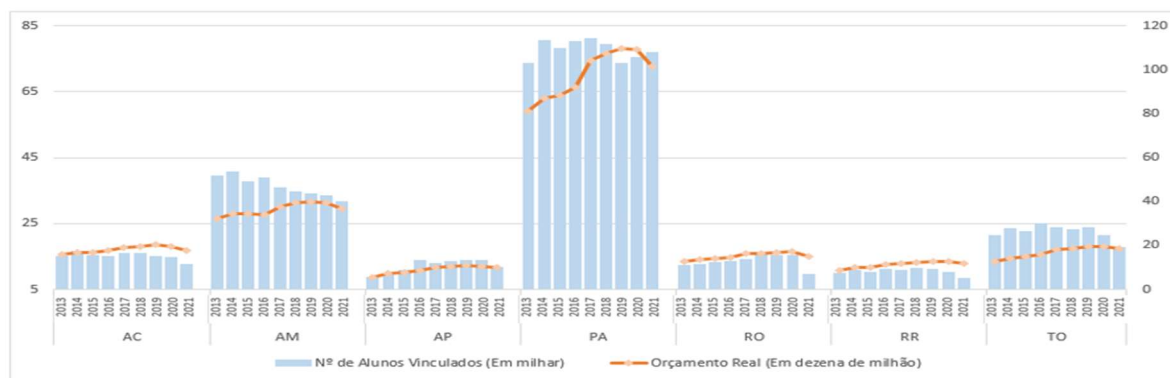
Um destaque negativo para os números dessa região, tendo Amapá a menor média orçamentária de todo o país no período analisado, e Roraima a menor média de alunos vinculados a nível nacional no mesmo período.

Tabela 3. Estatísticas descritivas região Norte

UF	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Nº de univ.
Orçamento (em milhões R\$)					
Região	293,04	297,00	56,08	1.096,48	17
AC	181,88	15,00	157,90	203,23	2
AM	365,10	27,50	323,07	399,73	2
AP	91,06	18,30	56,08	108,06	2
PA	978,75	109,00	811,84	1.096,48	5
RO	152,35	15,30	126,09	170,69	2
RR	113,09	13,80	87,69	128,26	2
TO	169,02	24,40	129,32	194,92	2
Alunos					
Região	26.921,37	22.612,99	8.644	81.234	17
AC	15.245,89	1.036,82	12.828	16.523	2
AM	36.368,11	3.123,61	31.638	40.832	2
AP	12.177,56	2.004,91	8.847	14.086	2
PA	77.798,11	2.877,39	73.845	81.234	5
RO	13.675,78	1.983,79	9.668	16.147	2
RR	10.522,89	868,74	8.644	11.411	2
TO	22.661,22	2.121,09	17.971	25.182	2

Fonte: dados da pesquisa.

Figura 7: NORTE: Orçamento e nº de alunos vinculados ao longo dos anos



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior. Inep; Painel do Orçamento Federal. Siop.

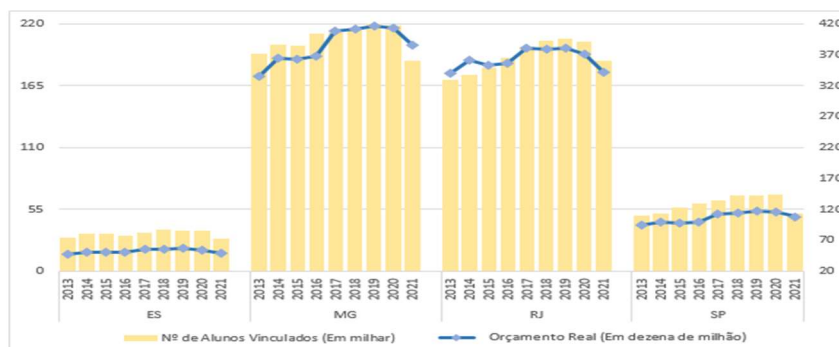
A região Sudeste é considerada o polo econômico e intelectual do país, sendo a mais desenvolvida economicamente e a mais populosa, pelo menos em números. Não por acaso, também é a região que conta com a maior quantidade de IFES e alunos vinculados, para tanto, sua necessidade orçamentária e sua despesa ficam no topo da lista. Do total de IFES analisadas no trabalho, 40 ficam no Sudeste, sendo Minas Gerais a unidade federativa com a maior quantidade do país. O comportamento dos dados permanece iguais aos citados anteriormente, o desvio padrão, além do mínimo e máximo, indicam uma grande dispersão dos números coletados, e sua disposição gráfica na Figura 8 mostram o ponto de inflexão nas variáveis por volta de 2018.

Tabela 4. Estatísticas descritivas região Sudeste

UF	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Nº de univ.
Orçamento (em milhões R\$)					
Região	2.264,92	1.520,00	467,25	4.157,49	40
ES	520,92	35,40	467,25	565,99	2
MG	3.846,31	287,00	3.352,33	4.157,49	18
RJ	3.626,62	162,00	3.405,02	3.812,12	14
SP	1.065,84	88,50	940,51	1.170,11	6
Alunos					
Região	122.509,30	78.556,88	29.141	219.897	40
ES	33.457,67	2.667,42	29.141	36.571	2
MG	206.556,90	11.445,36	187.385	219.897	18
RJ	190.792,90	13.646,79	170.153	206.572	14
SP	59.229,67	7.469,16	49.701	68.075	6

Fonte: dados da pesquisa.

Figura 8: SUDESTE: Orçamento e nº de alunos vinculados ao longo dos anos



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior. Inep; Painel do Orçamento Federal. Siop.

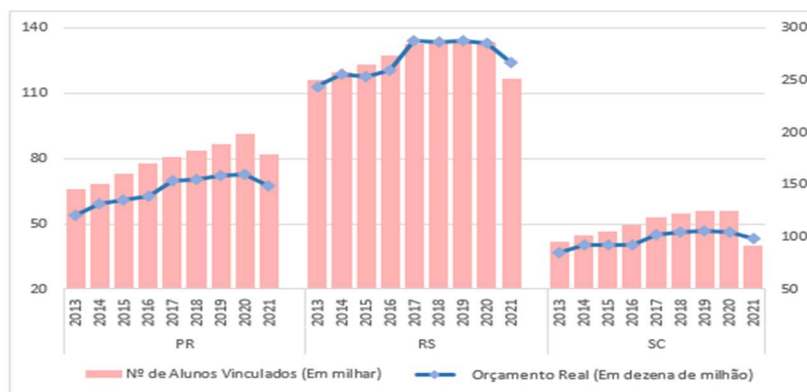
Por fim, a menor região brasileira em extensão territorial, mas a terceira mais populosa e no orçamento e alunos vinculados. A região Sul conta com a mesma quantidade de IFES analisadas se comparado à região Norte, porém seus dados apresentados são expressivamente maiores. Comparando-se as médias das regiões, o orçamento e a despesa da região Sul são quase 6 vezes maiores, enquanto possui cerca de 3 vezes mais discentes vinculados em suas instituições.

Tabela 5. Estatísticas descritivas região Sul

UF	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Nº de univ.
Orçamento (em milhões R\$)					
Região	1.705,96	748,00	852,66	2.869,90	17
PR	1.448,43	137,00	1.205,93	1.591,73	4
RS	2.692,17	174,00	2.437,35	2.869,90	9
SC	977,28	74,80	852,66	1.063,52	4
Alunos					
Região	84.656,93	33.158,05	39.978	13.4240	17
PR	78.726,33	8.262,21	65.975	90.939	4
RS	126.216,40	7.533,94	11.6149	134.240	9
SC	49.028,00	6.119,51	39.978	55.862	4

Fonte: dados da pesquisa.

Figura 9: SUL: Orçamento e nº de alunos vinculados ao longo dos anos



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior. Inep; Painel do Orçamento Federal. Siop.

4.2 Relação entre o orçamento, o número de alunos (tamanho) e a Pandemia após a implementação do Programa REUNI (2013 e 2021)

Encontram-se na Tabela 6 as taxas anuais de crescimento do nº de alunos e do orçamento agregado em nível de Brasil, regiões e estados. Além disso, há das relações, também nestes níveis, entre o orçamento das universidades com o tamanho das mesmas (nº de alunos) e com a Pandemia Covid 19. Ainda, há a relação entre o número de alunos e a Pandemia. As referidas relações estão representadas por sinais, sendo + para relação estatisticamente significativa e positiva, - para negativa e 0 para ausência de relação.

Para o Brasil e para as regiões, exceto a Norte, observa-se taxas de crescimento positivas no número de alunos matriculados nas IFES analisadas entre 2013 e 2021. Em termos estaduais, nota-se queda nesse número de alunos no Mato Grosso e em alguns estados no Nordeste. Por

outro lado, o Acre é o único estado da região Norte com crescimento de matrículas na Universidade Federal do Acre, que é a única do estado.

Tabela 6. Taxas de crescimento e relações entre N° de Alunos, Orçamento e Pandemia, 2013 a 2021

	Taxas de crescimento (%)		Relações (regressões)		
	N° de Alunos	Orçamento	Orçamento x n° de Alunos	Orçamento x Pandemia	N° Alunos x Pandemia
BRASIL	1,00	2,04	+	0	0
CENTRO-OESTE	1,38	2,27	0	0	0
DF	2,83	1,20	-	-	0
GO	1,22	2,09	+	+	-
MT	-1,20	4,89	0	0	-
MS	2,48	1,82	+	0	0
NORDESTE	0,76	2,05	-	0	0
AL	-2,80	1,81	-	0	-
BA	4,62	3,19	0	0	0
CE	1,87	0,49	0	0	-
MA	3,71	2,39	+	0	0
PB	-1,30	2,33	0	0	-
PE	0,49	2,05	+	+	-
PI	-0,50	2,04	0	0	-
RN	0,60	1,46	0	0	0
SE	-2,40	3,04	0	0	-
NORTE	-0,80	3,51	+	-	0
AC	-1,70	2,28	0	0	-
AM	-3,00	2,28	0	0	-
AP	4,65	7,23	+	0	0
PA	-0,30	3,63	0	0	0
RO	0,07	2,97	0	0	-
RR	-0,90	4,15	0	-	-
TO	-1,60	5,08	0	-	-
SUDESTE	1,32	1,52	0	0	0
ES	0,64	1,33	0	0	-
MG	0,54	2,21	0	0	-
RJ	1,95	0,52	+	-	0
SP	2,36	2,49	-	-	0
SUL	1,89	2,23	0	0	0
PR	3,55	3,09	+	0	0
RS	0,92	1,75	+	+	0
SC	1,62	2,32	-	-	-

Fonte: Resultados da pesquisa.

Obs: + e - indicam, respectivamente, relações positivas e negativas estatisticamente significativas com pelo menos 90% de confiança.

Quanto ao orçamento, verificou-se crescimentos positivos em todos os níveis de agregação. Entretanto, para verificar se, estatisticamente, estes valores acompanharam a variação do número de estudantes matriculados, estão na terceira coluna as relações estimadas nos modelos de regressão entre tais variáveis. Considerando-se os dados de todos os estados ao mesmo tempo, observa-se que, para o Brasil como um todo, a relação entre o número de matrículas e o orçamento das IFES, em média, é positiva e significativa. Tendo em vista que o orçamento se trata de um planejamento previamente definido de intenção de aporte de recursos, nota-se uma taxa positiva na variação desta variável, mas não é possível afirmar apenas por isso se, nas IFES durante 9 anos analisados, esse crescimento percentual foi adequado à realidade.

Todavia, ao considerar os dados isolados para regiões e para cada um dos estados, observa-se que para a maioria não houve variações significativas no orçamento para as variações no número de alunos no período. Apesar de o Programa REUNI ter promovido a expansão das Universidades e do número de vagas ofertadas, os orçamentos variaram diretamente e de forma estatisticamente significativa com as matrículas para 16 das 27 Unidades da Federação. Isso vale para as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Em contramão, para as universidades de Alagoas, Distrito Federal, São Paulo e Santa Catarina, o aumento do número matrículas não foi acompanhado pelo aumento do orçamento, ou seja, observou-se relação negativa.

Quanto às variações estatísticas do orçamento quanto ao período pandêmico (ano 2021), verificou-se que para a maioria das localidades não houve alterações significativas. Isto significa que a Pandemia, em si, não alterou o orçamento da maioria das Universidades nos respectivos Estados. Apesar do isolamento social e do ensino remoto, muito do orçamento pode ter sido direcionado a ações voltadas para a adequação das atividades acadêmicas a este período. Por outro lado, observou-se aumento do orçamento médio das universidades de Goiás, Pernambuco e Rio Grande do Sul. Já para o Distrito Federal, Roraima, Tocantins, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina o orçamento caiu de forma significativa em 2021. É importante destacar que esta queda também pode ter ocorrido por razões políticas, como o caso da Emenda Constitucional 95/2016 (Teto de Gastos) que instituiu um novo regime fiscal por meio de cortes nos gastos públicos.

Quanto ao efeito da Pandemia no número de alunos vinculados, 16 dos 27 entes federativos apresentaram uma relação negativa, ou seja, nesses locais a pandemia influenciou, estatisticamente, no decréscimo de alunos vinculados. É relevante destacar que as Universidades Federais dos estados da região Nordeste foram as que sofreram com a maior queda de alunos. Possivelmente, estes evadiram ou tiveram de trancar as matrículas em razão das dificuldades da Pandemia, tanto em termos das condições sanitárias e de saúde, quanto pela queda da renda familiar ocorrida no período.

Em suma, o Programa REUNI, instituído pelo governo federal por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, como uma das ações que integravam o Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007), provocou alterações consideráveis no que tange o número de cursos e vagas, estruturação das IFES. No entanto, o orçamento destinado não cresceu de forma direta e satisfatória para todas as Universidades do país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de promover uma democratização do acesso ao ensino superior, por meio de expansão tanto interna quanto externa das IFES, o programa federal REUNI possibilitou tanto a melhoria das estruturas das instituições federais já existentes, como também a interiorização do ensino, com a criação de novos campi e novas instituições. Neste contexto, o presente trabalho visou analisar a evolução do orçamento e da quantidade de alunos vinculados às universidades federais, incluindo o período pandêmico.

Os resultados apontaram que, em média, o orçamento não foi unanimemente afetado pelas variações no número de alunos e pela Pandemia. Todavia, pensando-se nas demandas geradas pela expansão promovida pelo REUNI e pelas políticas de ações afirmativas de democratização de acesso ao ensino superior, tais como assistência estudantil e infraestrutura, o crescimento do orçamento das Universidades em nível regional possivelmente não foi compatível.

Dessa forma, torna-se relevante que o governo recomponha e até mesmo expanda, de forma eficiente, o orçamento das universidades. Isso, dada a expansão promovida pelo REUNI e mesmo pela democratização de acesso de pessoas de extratos socioeconômicos menos favorecidos, como o caso da Lei de Cotas.

Para estudos futuros, sugere-se trabalhos mais aprofundados sobre as consequências das restrições orçamentárias e, também, sobre os impactos destas na qualidade do ensino, permanência e evasão dos estudantes.

REFERÊNCIAS

BARROS, A. S. X. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. *Educação & Sociedade*, v. 36, n. 131, p. 361-390, 2015.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto no 6.096, de 24 de abril de 2007. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). *Introdução ao Orçamento Público*. Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>.

BRASIL. Ministério da Economia: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Brasília, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC): Painel Universidade 360. Brasília, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360/painel-universidade-360>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC): Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Brasília, 2025c. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360/painel-universidade-360>.

BRASIL. Portal da Transparência. Brasília, 2025d. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/consultar-dados-no-portal-da-transparencia-do-governo-federal>.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, p. 5, 20 jul. 2010a. Seção 1, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm.

BRASIL. Presidência da República. 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. 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm.

CREPALDI, S.; CREPALDI, G. S. Contabilidade fiscal e tributária: teoria e prática. 2ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DINIZ, M. J. T.; DINIZ, M. B. Trajetória recente do Sistema de Educação Superior no Brasil: Alguns resultados de um ciclo virtuoso entre 1990 e 2015. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 42, n. 1, p. 183-211, 2023. doi: 10.25091/S01013300202300010010.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília: Editora UnB, 2010.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, nov/dez. 2016. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>

GARCIA, L. M. L. S.; GOMES, R. S.; LARA, D. F. História recente da expansão do Ensino Superior no Brasil: 1990 a 2020. *Colloquium Humanarum*, v. 20, n. 1, p. 346-376, 2023. Disponível em: <https://journal.unoeste.br/index.php/ch/article/view/4711>.

GUSSO, H. L.; ARCHER, A. B.; LUIZ, F. B.; SAHÃO, F. T.; LUCA, G. G. DE .; HENKLAIN, M. H. O.; PANOSSO, M. G.; KIENEN, N.; BELTRAMELLO, O.; GONÇALVES, V. M. Ensino superior em tempos de pandemia: diretrizes à gestão universitária. *Educação & Sociedade*, 41. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.238957>.

HOFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, no 55, nov., 2001.

HONORATO, G. DE S., BORGES, E. H. N. Desigualdade de acesso à educação superior em tempos de crises política, ECONÔMICA E DE SAÚDE. *Revista Desigualdade & Diversidade*, 22, p.137-179. Disponível em: <http://doi.org/10.17771/PUCRio.DDCIS.61538>.

LEVIN, J.; FOX, J. A.; FORDE, D. R. *Estatística para Ciências Humanas*. Tradução: Jorge Ritter. 11ª edição. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

MANCEBO, D.; VALE, A. A.; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. *Revista Brasileira de Educação* v. 20 n. 60 jan.-mar. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782015206003>.

MOURA, M. A. P.; PASSOS, G. O. A taxa de conclusão de curso da graduação nas universidades federais antes e depois do REUNI: as vicissitudes da implementação da política. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 24, n. 02, p. 513-525, jul. 2019 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772019000200010>.

PAULA, C. H.; ALMEIDA, F. M. O programa Reuni e o desempenho das Ifes brasileiras. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.28, n.109, p. 1054-1075, out./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362020002801869>.

SALES, E. C. S. S.; ROSIM, D.; FERREIRA, V. R. S.; COSTA, S. H. B. O programa de apoio a planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): uma análise de seu processo de avaliação. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 24, n. 03, p. 658-679, nov. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772019000300006>.

SARAVIA, E., FERRAREZI, E. *Coletânea de Políticas Públicas*. v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

SCHNEIDER, A.; SIDNEY, M. What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory? *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 1, 2009, p. 103-119.