

COOPERAÇÃO FEDERATIVA E METAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS PLANOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO: desafios de articulação com o PNE (2014-2024)

FEDERATIVE COOPERATION AND GOALS FOR HIGHER EDUCATION IN STATE EDUCATION PLANS: challenges of articulation with the PNE (2014-2024)

Renata Ramos da Silva Carvalho

Eliane Gonçalves Costa Anderi

Resumo: Este texto apresenta o resultado de uma análise realizada nos Planos Estaduais de Educação (PEEs) com o objetivo de verificar como os conteúdos das metas e estratégias para a educação superior do PNE (2014-2024) estão previstos (ou não) nesses planos estaduais. Buscou-se também, observar se há menção/intenção de algum comprometimento objetivo do estado com a expansão da educação superior pública estadual. Trata-se de um estudo documental que analisou os 20 PEEs aprovados até o momento da realização da pesquisa. O texto está estruturado em quatro seções: Introdução; Metas para a educação superior nos Planos Estaduais de Educação: desafios de articulação com o PNE (2014-2024); O papel das universidades estaduais (UEs) nas estratégias das metas para a educação superior dos Planos Estaduais de Educação; e, as considerações finais. O estudo identificou que foram poucos os estados que expressaram, em seus PEEs, algum compromisso de expansão da educação superior por meio de suas UEs.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024) – Planos Estaduais de Educação – Metas Educação Superior

Abstract: This text presents the result of an analysis carried out in the State Education Plans (PEEs) aiming to verify how the contents of the PNE goals and strategies for higher education (2014-2024) are planned (or not) in these state plans. It also seeks to observe if there is any mention/intention of any objective state commitment with the expansion of public state higher education. It is a documental study that analyzed the 20 PEEs approved until the achievement of the present research. The text is structured in for sections: introduction; goals for higher education in the State Education Plans: articulation challenges with the PNE (2014-2024); the role of state universities in the strategies of goals for higher education in the State Education Plans; and the final considerations. The study identified that few states expressed, in their PEEs, some commitment to expand higher education through their UEs.

Keywords: National Education Plan – PNE (2014-2024) – State Education Plans – Goals for Higher Education.

I - Introdução

A aprovação do PNE (2014-2024) impôs desafios a serem vencidos pelo país até o final de sua vigência em 2024. O Plano foi aprovado com 20 metas e 254 estratégias que contemplam a educação básica e superior, suas etapas e modalidades. Essas metas e

estratégias abrangem, ainda, a valorização dos profissionais da educação e importantes questões ligadas à gestão e aos recursos financeiros destinados à educação.

Do conjunto composto por 20 metas do PNE (2014-2024), a educação superior é pauta em três: 12, 13 e 14. Essas metas possuem o seguinte teor:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público¹.

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores (BRASIL, 2014, p. 21-22).

Está previsto no PNE (2014-2024) que a União, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias. E, ainda, que os entes federados “deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014, p. 3). Após a sua aprovação, estados e municípios se depararam com ações indutoras para que os seus respectivos planos² fossem elaborados articulados ao Plano Nacional:

O Brasil agora depende da elaboração ou adequação dos Planos dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.570 municípios ao novo PNE. Não se trata apenas de uma exigência legal; sem planos subnacionais formulados com qualidade técnica e participação social que os legitimem, o PNE não terá êxito. Os Planos Estaduais de Educação (PEEs) precisam ser imediatamente produzidos, debatidos e aprovados em sintonia com o PNE. E os Planos Municipais (PMEs), da mesma maneira que devem ser coerentes com o PNE, também devem estar alinhados aos PEEs dos estados a que pertencem. Para o cidadão, o PNE e os planos de educação do estado e do município onde ele mora devem formar um conjunto coerente, integrado e articulado para que seus direitos sejam garantidos e o Brasil tenha educação com qualidade e para todos. (BRASIL, 2014a, p. 6)

¹Taxa de escolarização bruta consiste em um indicador que permite comparar o total de matrículas de determinado nível de ensino com a população na faixa etária teoricamente adequada a esse nível. O indicador taxa de escolarização líquida, por sua vez, identifica o percentual da população matriculada em determinado nível de ensino na faixa etária teoricamente adequada em relação à população na faixa etária teoricamente adequada ao mesmo nível de ensino. (BRASIL, 2012)

² Ver documentos: Brasil (2014) e Brasil (2014b).

Para Souza e Menezes (2017),

Os Planos Estaduais de Educação (PEEs) são considerados importantes instrumentos de gestão, cuja particularidade implica, de um lado, integrar objetivos e metas do plano nacional, traduzindo-os, portanto, para a realidade territorial do estado e, de outro, prever a sua articulação às demandas municipais, a fim de que essas localidades possam adequar o planejamento nacional às suas necessidades (SOUZA e MENEZES, 2017, p. 3).

A Constituição Federal (CF) de 1988 determina, como competência comum dos entes federados, proporcionar os caminhos para o acesso à educação em regime de colaboração entre os sistemas de ensino da União, estados, Distrito Federal e municípios. Aos estados, a CF de 1988 estabelece a atuação prioritária no ensino fundamental e médio. Outro imperativo previsto na Carta Magna é que a atuação dos entes federados deverá assegurar a universalização do ensino obrigatório, isto é, a educação básica, conforme expresso no inciso V do art. 23 e os § 3º e 4º, do art. 211:

Art. 23. **É competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V – **proporcionar os meios de acesso** à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; [...]

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 3º **Os Estados** e o Distrito Federal **atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.**

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório** (BRASIL, 1988. grifos dos autores).

Perante o exposto, observa-se que não existe uma expressa obrigatoriedade constitucional para que os estados promovam a oferta de educação superior pública. No entanto, essa circunstância não desonera a responsabilidade desse ente federado com o desafio imposto ao país pelas metas do PNE (2014-2024) para a educação superior, pois o previsto para a atuação desse ente federado no ensino fundamental e médio é de caráter prioritário e não exclusivo. É preciso considerar que,

[...] as UEs criadas e mantidas pelos estados da federação são subordinadas aos sistemas estaduais de Educação de cada estado, com exceção para a oferta de educação a distância e a pós-graduação *stricto sensu*. Os estados possuem a competência legal para desenvolver seus processos regulatórios de autorização, reconhecimento, credenciamento e os de avaliação (BRASIL, 1996). A LDB/1996 também prevê que eles são os responsáveis por manter as Instituições

Estaduais de Educação Superior (IEES) de seus sistemas de ensino (CARVALHO e AMARAL, 2019, p. 187).

De acordo com Carvalho e Amaral (2019), as UEs estão presentes em 22 estados da federação³, no ano de 2016 os dados do Inep indicavam a existência de 38 UEs no país. Para esses autores,

[...] é preciso problematizar a participação dos estados da federação no contexto de discussões e desafios inerentes às metas para a educação superior, em especial, quanto ao proposto para as IES públicas. Em suma, o alcance dessas metas inclui, necessariamente, a participação das UEs na ampliação de matrículas, na formação de seu quadro docente e na expansão de sua atuação na pós-graduação *stricto sensu*, uma vez que o referido Plano estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano (CARVALHO; AMARAL, 2019, p. 187).

Nessa perspectiva, este estudo realizou a análise dos PEEs que já foram aprovados⁴ nos estados da federação que possuem UEs, a fim de verificar como os conteúdos das metas e estratégias para a educação superior do PNE (2014-2024) estão previstos (ou não) nesses planos estaduais. Foi observado também se há menção/intenção de algum comprometimento objetivo do estado com a expansão da educação superior pública estadual e, ainda, analisado o que está previsto sobre suas UEs no que se referem aos desafios inerentes às metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional. Esta é a discussão que foi realizada no próximo item deste estudo.

II - Metas para a educação superior nos Planos Estaduais de Educação: desafios de articulação com o PNE (2014-2024)

Conforme já exposto, a meta 12 tem por objetivo a elevação de matrículas na educação superior a fim de alcançar 50% de taxa bruta e 33% de taxa líquida no ano de 2024, sendo que 40% dessa nova expansão deve ser em instituições públicas. Quanto às metas dos PEEs que correspondem à meta 12 do PNE, dos 20 planos estaduais analisados neste estudo, 11 possuem o mesmo conteúdo referente aos valores de taxa bruta e taxa

³ Os estados de Sergipe, Rondônia, Acre, Espírito Santo e, o Distrito Federal, não possuem Universidade estadual no Brasil.

⁴ Até a finalização deste estudo, o PEE dos estados do Rio de Janeiro e Minas Geais ainda não tinham sido aprovados/reelaborados e essas respectivas propostas estavam em tramitação aguardando votação e aprovação.

líquida que estão previstos na meta do Plano Nacional. São os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Ceará, Alagoas, Maranhão, Rio Grande do Norte, Roraima, Tocantins e São Paulo. Dentre esses, com exceção dos PEEs dos estados do Ceará e Maranhão, os demais ainda estabeleceram que 40% da nova expansão devem ser em Instituições de Educação Superior (IES) públicas em conformidade com o texto do Plano Nacional. No PEE do estado do Maranhão não há previsão dos 40% das novas matrículas no segmento público.

Por sua vez, a meta 12 do Plano Estadual de Educação do Ceará (PEE-CE), se diferencia dos 11 estados que estabeleceram o mesmo conteúdo previsto no Plano Nacional, pois estabeleceu que da nova expansão necessária, 60% das novas matrículas na educação superior sejam no segmento público, fato que torna o desafio das IES públicas desse estado ainda mais exigente.

Considerando a análise do conteúdo das metas para a educação superior dos PEEs realizada por este estudo, observou-se que parte dos documentos apreciados buscou “alinhar-se” ao conteúdo previsto nas metas do PNE (2014-2024) para a educação superior, em especial as relacionadas às metas 12 e 13. Poucos foram os estados que conseguiram materializar no conteúdo das metas de seus PEEs para a educação superior, como se daria a articulação para a promoção da expansão necessária nesse nível educacional em seus estados.

O Plano Estadual de Educação do Piauí (PEE-PI), aprovado por meio da Lei n.º 6733, de 17 de dezembro de 2015, estabelece os mesmos percentuais de taxa bruta e líquida, previstos na meta do Plano Nacional. Porém, definiu-se no conteúdo do texto da meta, “elevar **na rede pública** a taxa bruta da matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% [...]” (PIAUI, 2015, p. 24 - grifos das autoras). É preciso considerar que a meta 12 do Plano Nacional estabeleceu esses percentuais para a educação superior em geral, ou seja, para o conjunto de todas as matrículas da rede pública e privada. Nesse sentido, a compreensão sobre o que está sendo proposto por essa meta no PEE-PI ficou comprometida, em especial quando se considera o tamanho do desafio a ser superado pela rede pública desse estado.

O Plano Estadual de Educação de Alagoas (PEE-AL), Lei n.º 7.795, de 22 de janeiro de 2016, foi aprovado com 67 vetos em artigos da lei, metas e estratégias, sendo seis desses vetos em estratégias relacionadas às metas que contemplam a educação

superior. A meta 12 do PEE-AL, além de prever os mesmos percentuais de taxa bruta e taxa líquida que as do Plano Nacional, também estabeleceu metas bienais intermediárias de 5% para a taxa bruta e de 4% para a taxa líquida (ALAGOAS, 2016).

No que se refere aos demais estados que possuem em seus PEEs conteúdos distintos dos percentuais previstos na meta 12 do Plano Nacional, identificou-se quatro cenários. O primeiro caso é o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso (PEE-MT), que prevê, como meta, 33% de taxa líquida, sem estabelecer nenhum percentual de taxa bruta e de novas matrículas públicas. O segundo cenário é o Plano Estadual de Educação do Amazonas (PEE-AM) que apresenta percentual de taxa bruta a ser alcançado no estado de 40%, mantendo os demais em conformidade com a meta do Plano Nacional.

O terceiro cenário são os estados de Pernambuco, Bahia, Pará e Amapá, que definiram em seus Planos Estaduais, percentuais de taxa bruta e líquida inferiores aos previstos na meta 12 do PNE (2014-2024). O Plano Estadual de Educação de Pernambuco (PEE-PE) estabelece “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 41,3% e a taxa líquida para 26,6% (...), assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público” (PERNAMBUCO, 2015, p.18). Esse documento prevê para o estado percentuais inferiores ao que foi estabelecido pelo Plano Nacional para o país. Contudo, é preciso considerar que este estado possuía, em 2014, segundo Carvalho (2018), taxa bruta na educação superior de 23%, ou seja, valor bem inferior à média nacional.

O Plano Estadual de Educação da Bahia (PEE-BA) propõe desafios de expansão na educação superior ao estado a serem alcançados baseados em sua conjuntura, e prevê:

Meta 12: Focalizar o crescimento gradativo da taxa líquida de matrícula na Educação Superior, a partir da vigência deste PEE - BA, de maneira que se atinja **a taxa de 12% (doze por cento) em relação à população estimada de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos de idade no ano de 2025**, contribuindo para equilibrar a meta nacional e, do mesmo modo, concentrar esforços para que **a taxa bruta de matrícula se situe em torno de 30%** (trinta por cento) nesse mesmo ano (BAHIA, 2016, p.19 - grifos dos autores).

Apesar de o percentual proposto no PEE-BA ser inferior ao indicado na meta nacional para o Brasil, a meta de expansão almejada por esse plano é importante, levando-se em consideração a realidade local. É necessário evidenciar que no ano de 2014, a Bahia

obteve 23,6% de taxa bruta e, para que o estado conseguisse alcançar taxa bruta de 50% em 2024, o crescimento de matrículas necessário seria de 98% (CARVALHO, 2018).

No estado do Pará, o Plano Estadual de Educação (PEE-PA) foi aprovado tendo como objetivo, para a expansão de matrículas na educação superior, “contribuir para elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 35% e a taxa líquida para 23% (...) e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público [...]” (PARÁ, 2015, p. 5). No ano de 2014, esse estado apresentou 18,9% de taxa bruta na educação superior. Levando-se em consideração esse indicador, o percentual previsto na meta do PEE-PA é desafiador e requer ações consistentes para que seja alcançado.

No estado do Amapá, o Plano Estadual de Educação (PEE-AP) foi aprovado em 2015 e, nesse documento, a meta 15 corresponde à meta 12 do Plano Nacional e prevê obtenção de taxa bruta de 30%. Desse modo, trata-se de um desafio já superado, uma vez que esse estado obteve percentual de taxa bruta de 38,2% no ano de 2014, conforme dados de Carvalho (2018).

O quarto cenário identificado refere-se aos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que estabeleceram na meta de expansão da educação superior de seus Planos Estaduais, percentuais de taxa bruta e taxa líquida superiores aos previstos na meta 12 do PNE. O Plano Estadual de Educação do Estado do Paraná (PEE-PR) prevê, no conteúdo da sua meta que versa sobre a expansão de matrículas na educação superior, a articulação com a União para elevar as taxas de escolarização bruta e líquida na educação superior para 55% e 35%, respectivamente. Esse PEE visa, ainda, assegurar que 40% dessa nova expansão sejam de matrículas em IES públicas. Segundo Carvalho (2018), o estado do Paraná possuía, em 2014, taxa bruta de 36,2%, isto é, superior ao percentual do país, que foi de 32,7%.

Em Santa Catarina, o Plano Estadual de Educação (PEE-SC) entrou em vigor em 14 de dezembro de 2015. A expansão de matrículas na educação superior consta da meta 12 do PEE-SC, que estabelece a elevação da taxa bruta e líquida de matrícula para 55% e 40%, respectivamente, sendo, no mínimo, 40% da nova expansão de matrículas em IES públicas e comunitárias. Cabe destacar que, em 2014, esse estado já possuía percentual de taxa bruta superior ao país, isto é, 38,7%.

No estado do Rio Grande do Sul, o Plano Estadual de Educação (PEE-RS) foi aprovado por meio da Lei n.º 14.705, de 25 de junho de 2015. A meta 12 do PEE-RS

contempla a elevação da taxa bruta para 55% e a líquida para 37%. Porém, é necessário ressaltar que, em 2014, esse estado já possuía 39,3% de taxa bruta (CARVALHO, 2018). Portanto, assim como os estados do Paraná e Santa Catarina, esse estado já apresentava percentuais acima da média nacional.

É preciso destacar que a educação superior ofertada no país, e por consequência em seus estados da federação, é composta por um conjunto de IES que está juridicamente subordinado a entes federados distintos: as federais e as privadas compõem o Sistema Federal de Educação Superior; e, as municipais e estaduais estão subordinadas ao Sistema Estadual de Educação Superior de sua federação. Os estados não possuem autonomia/jurisdição para estabelecerem normas/metapas para as IES pertencentes ao Sistema Federal. Objetivamente, o que eles poderiam definir seriam metas para as Instituições Estaduais de Educação Superior (IEES) e propor/estabelecer parceria/colaboração com a rede federal, municipal e privada para contribuir com a meta nacional. Como as metas dos planos estaduais precisam contemplar os desafios dos estados como um todo, o esforço para o seu alcance precisa envolver todos os entes federados, visto que elas são para a unidade federada e não para um ente federado específico. É preciso evidenciar essa contradição quanto à ausência de discussões no que concerne à cooperação federativa para a oferta de educação superior que pode comprometer, sobremaneira, o êxito das metas 12, 13 e 14 do PNE (2024-2024).

Nessa perspectiva, tornam-se imprescindíveis a articulação/cooperação e o planejamento entre os entes federados para o êxito das metas para a educação superior, particularmente no que corresponde aos 40% das novas matrículas na rede pública e sobre a contribuição das UEs no alcance dessas metas por possuírem expressiva atuação na oferta de educação superior, graduação e pós-graduação, em todas as regiões do país.

Dos 20 PEEs analisados, apenas cinco materializaram, em seus textos, o correspondente à meta 12 do Plano Nacional, a expectativa do estado em estabelecer articulação/colaboração ou contribuição com a União para alcançar a meta nacional: o PEE-BA, o PEE-CE, o PEE-PA, o PEE-PR e o PEE-SC. Todavia, nenhum dos 20 PEEs apresentou qual seria, objetivamente, o compromisso do estado com o alcance das metas relacionadas à educação superior por meio de suas UEs e nem como seria essa articulação entre o estado e a União para o seu planejamento da execução. Cabe novamente destacar

que o texto do PNE (2014-2024) também não tratou dessa contradição existente quanto à oferta de educação superior pública no país entre os entes federados.

Ao tratar da formação do corpo docente da educação superior no Brasil, a meta 13 do PNE determina a ampliação da proporção de mestres e doutores para 75%. Desse total, 35%, no mínimo, devem ser portadores do título de doutor. Conforme Carvalho (2018), as UEs dos estados do Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Minas Gerais e Goiás ainda possuem desafios a serem superados quanto à titulação de seu quadro docente.

A respeito de como o conteúdo dessa meta foi expresso nos PEEs cabem algumas considerações: o PEE-MT não estabeleceu uma meta específica sobre a titulação dos docentes e trata desse assunto no teor da estratégia 17.3 do plano estadual; o estado de Pernambuco instituiu como meta, em seu plano estadual, 75,5% de mestres e doutores, sendo no mínimo 34,8% de doutores; o PEE-SP definiu que essa meta seria restrita ao Sistema Estadual e instituiu o mesmo percentual da meta nacional para a titulação de mestres e doutores e, no mínimo, 40% de doutores.

Os PEEs dos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Bahia, Maranhão, Ceará, Alagoas, Rio Grande do Norte, Roraima, Tocantins e Amazonas determinaram os mesmos percentuais previstos na meta do PNE de modo genérico. O PEE-RN restringiu os percentuais às IES públicas e o PEE-AL adicionou ao seu conteúdo “elevar os indicadores de avaliação do ensino superior das IES públicas estaduais para o valor de, no mínimo, 04”. Essa foi a única menção identificada sobre as IEES no texto das metas dos PEEs para a educação superior, porém, esse conteúdo não está previsto na meta do Plano Nacional.

Já os estados do Piauí, Amapá, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul instituíram metas superiores às previstas no PNE, quando trataram da titulação docente. Por sua vez, o PEE-PA, quando tratou desse assunto, elencou percentuais inferiores ao previsto na meta 13 do Plano Nacional ao estabelecer a proporção de mestres e doutores de 73,5%, sendo, no mínimo, 30% de doutores.

No que diz respeito à elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* no país, a meta 14 do PNE (2014-2024) determina que se atinja a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores até o final de sua vigência. No

entanto, é preciso fazer algumas considerações sobre o modo como os estados expressaram o conteúdo dessa meta em seus PEEs:

- 1) O PEE-MT e PEE-GO não possuem meta relacionada à elevação da titulação anual de mestres e doutores;
- 2) O PEE-MS replicou a mesma meta nacional no plano local;
- 3) O PEE-PA e PEE-PB expressam, no conteúdo do texto da meta, que irão contribuir com a meta nacional, entretanto, não estabelecem uma meta objetiva ao estado;
- 4) O PEE-BA, PEE-MA e PEE-TO fizeram a previsão de metas específicas ao estado que já haviam sido superadas, ou parcialmente superadas, no ano de 2014;
- 5) O PEE-AL estabelece, na meta, a elevação das matrículas na pós-graduação e não no número de titulados conforme a meta nacional;
- 6) O PEE-PE, PEE-CE, PEE-RN, PEE-AP, PEE-SP, PEE-PR, PEE-SC e PEE-RS estabeleceram metas objetivas a serem realmente superadas;
- 7) O PEE-AM estabeleceu como meta um quantitativo de mestres e doutores titulados até o final da vigência do Plano;
- 8) Os PEE-PI e PEE-RR possuem conteúdo de difícil compreensão no que concerne ao objetivo da meta.

A meta 14 do PEE-BA estabelece elevar o número de matrículas da pós-graduação *stricto sensu* de modo que o estado atinja a titulação anual de 1.900 mestres e 500 doutores. Todavia, segundo dados apresentados por Carvalho (2018), em 2014, esse estado possuía 1950 mestres e 450 doutores titulados, ou seja, já havia ultrapassado a meta do quantitativo anual de mestres titulados e já estavam bem próximos de alcançar a titulação almejada de doutores.

Nessa mesma direção, o conteúdo da meta 15 do PEE-MA prevê a elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* para alcançar a titulação anual de 100 mestres e 20 doutores. É oportuno questionar o proposto nessa meta, pois há a proposição de indicadores que já foram superados pelo estado. De acordo com dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em 2014, foram 378 os mestres e 30 os doutores titulados no Maranhão.

O PEE-TO estabeleceu elevar as matrículas na pós-graduação *stricto sensu* a fim de atingir a titulação anual de 70 mestres e 40 doutores no estado. Segundo dados da Capes, no ano de 2014, foram titulados 143 mestres e nenhum doutor em Tocantins.

Sendo assim, mesmo que o estado já tenha superado a meta de titular 70 mestres, é desafiadora a meta de titular, anualmente, 40 doutores até o fim da vigência do Plano, pois a estruturação de cursos e a titulação de doutores requerem longo prazo e investimentos.

O texto da lei do PEE-RR afirma ter recepcionado o conteúdo das 20 metas do Plano Nacional e ter realizado adequações para a realidade local nas metas I, III, XIV e XX. A meta XIV prevê “elevar até o final de vigência desse PEE o percentual de docentes titulados em cursos de Pós-Graduação *stricto sensu*, Mestrado de 32,06% para 43,02% e de Doutorado de 12,0% para 21,07%” (RORAIMA, 2015, p. 3). O conteúdo dessa meta não possibilita uma avaliação do que está sendo proposto, pois possui conteúdo distinto do correspondente ao Plano Nacional. Já o conteúdo da meta 14 do PEE-PI não indica uma meta a ser considerada e sim valores percentuais, porém, sem esclarecer objetivamente o que deverá ser alcançado.

A meta 14 do PEE-PE apresenta um conteúdo específico de compromisso para o estado quanto à titulação de mestres e doutores, ao estabelecer que deverá ocorrer uma elevação gradual no número de matrículas na pós-graduação para que se atinja a titulação anual de 2.480 mestres e 866 doutores, sendo que, em 2014, foram 1.963 e 687, respectivamente, segundo dados da Capes. No PEE-CE, essa meta, além de mencionar o regime de colaboração para a elevação do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, também apresenta desafio específico ao estado nesse quesito, pois estabelece que deverão ser titulados anualmente 1.700 mestres e 650 doutores até 2024, ao passo que em 2014 esses números foram de 1.433 e 403, respectivamente.

O PEE-RN apresenta uma distinção em relação aos demais planos estaduais analisados neste estudo, uma vez que foi organizado em dimensões, metas e estratégias. A educação superior é tratada na dimensão n.º 4 e possui três metas que correspondem às metas 12, 13 e 14 do PNE (2014-2024). A meta 3 da dimensão 4 estabelece que deverá ocorrer a elevação gradual de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* de modo que se alcance a titulação anual de, no mínimo, 2.000 mestres e 500 doutores.

O PEE-AP estabelece que nas IES públicas deve ocorrer a elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* para que sejam titulados anualmente no estado, no mínimo, 40 mestres e 20 doutores. Em 2014, foram 36 mestres e 5 doutores

titulados nesse estado e havia 84 discentes matriculados em cursos de mestrado e 11 em doutorado.

No que diz respeito à meta 14 do PEE-SP, ela estabelece ao estado o desafio de titular, anualmente, 16.000 mestres e 9.000 doutores. Como em 2014 foram titulados 12.545 mestres e 6.181 doutores nesse estado, conforme dados da Capes, é considerável a expansão almejada por essa unidade da federação. Seriam necessários, então, mais 3.455 mestres e 2.819 doutores titulados anualmente, o que representa um crescimento de 27,5% e 45,6%, respectivamente, até o final da vigência do plano estadual.

No estado do Paraná, a meta 14 do Plano Estadual estabelece elevar, em articulação com a União, a oferta de vagas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir 4.500 mestres e 1.500 doutores titulados por ano. Em 2014, esses valores foram de 3.626 e 979, respectivamente. Assim, a elevação da titulação de doutores é o maior desafio posto por essa meta ao estado.

No intuito de contemplar a meta do Plano Nacional de elevação anual de mestres e doutores titulados no país, o PEE-SC estabeleceu, em sua meta 14, que o estado deverá, em articulação com a União, titular anualmente 2.400 mestres e 900 doutores. Em 2014, foram 2.115 mestres e 576 doutores titulados nesse estado, sendo que 15,3% dos mestres e 5,7% dos doutores foram titulados pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Segundo Carvalho (2018), esse dado aponta para a importância da articulação com as IES federais para o êxito dessa meta, tendo em vista que essas instituições são as que mais ofertam pós-graduação *stricto sensu* em Santa Catarina.

O desafio apresentado pela meta 14 no PEE-RS é o de elevar a titulação anual de mestres para 6.000 e a de doutores para 4.000, sendo que, em 2014, foram titulados 5.122 mestres e 1.613 doutores no estado. Tal circunstância indica que o estado do Rio Grande do Sul precisará planejar, de modo articulado com as IES federais, o êxito do que está sendo definido por essa meta, uma vez que a formação de doutores, nessa federação, é majoritariamente realizada pelas universidades federais e uma tênue atuação das instituições privadas.

III - O papel das universidades estaduais nas estratégias das metas para a educação superior dos Planos Estaduais de Educação

Na análise das estratégias das metas para a educação superior dos PEEs buscou-se também identificar como as UEs foram tratadas e se o texto dos documentos faz (ou não) referência a elas. Nesse sentido, dos 20 PEEs analisados, apenas 1 não contempla alguma especificidade de compromisso do estado para com este nível educacional ou que mencione as UEs de sua federação. Os demais planos apresentam alguma menção, conforme pontuado nos itens abaixo:

1) O PEE-GO traz, na estratégia 13.7, a intenção de promoção da expansão da UEG por meio da ampliação da oferta de cursos com a garantia de financiamento, infraestrutura e recursos humanos, porém, não especifica como seria essa expansão. As demais estratégias indicam a intenção do estado em promover ações para o fortalecimento do Sistema Estadual de Educação Superior em Goiás e da UEG, que vão desde o fomento à autonomia da instituição e suas unidades universitárias à garantia de financiamento e planos de carreira para seus servidores.

2) A estratégia 12.5 do PEE-MS versa sobre a restituição da autonomia à Uems visando a sua expansão. Além dessa estratégia, as UEs são mencionadas nas estratégias 15.7, 18.8 e 18.9, que discorrem sobre os processos de avaliação, regulação e supervisão dessas IES e dos processos de reformulação do seu plano de carreira e quadro de pessoal.

3) O PEE-MT não apresentou nenhuma estratégia que contemplasse, de modo objetivo, a Unemat ou a educação superior pública ofertada pelo estado.

4) As estratégias das metas para a educação superior do PEE-PB mencionam a ampliação de vagas, expansão e interiorização das IES mantidas pelo governo estadual por meio da expansão da educação a distância no estado; exprimem a intenção do estado em elevar o padrão de qualidade de sua UE por meio do fortalecimento da pesquisa institucionalizada e da indução da oferta de pós-graduação *stricto sensu*; exprimem a intenção do estado em ampliar a oferta de vagas da rede estadual de educação superior e contribuir com a União no fomento à expansão por meio de sua UE, porém não quantifica como seria essa expansão.

5) As UEs baianas são mencionadas nas estratégias 12.5, 13.6 e 13.7 do PEE-BA. Todavia, os conteúdos dessas estratégias não estão relacionados com a

participação/contribuição dessas instituições no processo de expansão da graduação, pós-graduação e elevação da titulação de seus docentes. Eles versam sobre o envio de protocolo para o governo federal com vistas a ampliar as políticas de assistência estudantil, sobre os processos de avaliação institucional e sobre a discussão com o Conselho Estadual acerca dos processos de reconhecimento dos cursos de graduação.

6) O PEE-PI apresenta estratégias nas metas para a educação superior que poderiam contribuir, sobremaneira, para o seu êxito. Dentre elas, destacamos as estratégias 12.1, 12.3, 12.4, 13.1 e 14.3, que preveem a adoção de planos progressivos para ampliação/expansão das vagas e matrículas na graduação e pós-graduação, bem como a ampliação da proporção de mestres e doutores, com o estabelecimento de metas intermediárias a serem alcançadas durante a vigência do PEE-PI. Destacam-se também as estratégias 12.21 e 13.10. A primeira contempla o conteúdo da estratégia 12.18 do PNE (2014-2024) sobre a previsão de estímulo à expansão e reestruturação das UEs por meio de apoio técnico e financeiro do governo federal. A segunda prevê a garantia de autonomia financeira para a Uespi com destinação de percentual da receita líquida do estado para o seu financiamento.

7) O PEE-MA possui quatro estratégias que levam em consideração a educação superior pública estadual ou a Universidade Estadual do Maranhão (Uema), a 13.1, a 13.3, a 15.7 e a 16.3. As duas primeiras visam garantir a ampliação de vagas e a interiorização conforme as necessidades regionais e locais, mas não quantificam essa ampliação; a 15.7 compromete garantir o financiamento estadual para a Uema, mas, sem detalhar como se materializará essa garantia.

8) Dentre as estratégias das metas do PEE-PE para a educação superior, destacam-se a 12.1, a 12.3, a 12.17 e a 13.8, que preveem a expansão dos polos e campi de IES públicas federais e estaduais e a UAB no estado e, bem como, investimentos na Universidade de Pernambuco (UPE) para o seu fortalecimento. Já a estratégia 13.8 visa garantir estrutura física, financeira e de pessoal aos novos campi criados pela interiorização da UPE.

9) As estratégias do PEE-CE, que contemplam as UEs do estado, mencionam a ampliação e a otimização da estrutura física, recursos humanos, ampliação de vagas e novos cursos para elevar o acesso à graduação; a expansão e reestruturação das UEs por meio de apoio técnico e financeiro do governo federal; a reestruturação dos

procedimentos adotados na área da avaliação, regulação, supervisão e demais processos regulatórios no domínio do Sistema Estadual de Educação Superior; e, por fim, a revisão de propostas curriculares dos cursos de licenciatura nas UEs.

10) O PEE-AL prevê, na estratégia 12.2, a ampliação de vagas por meio da expansão e interiorização da rede estadual de educação superior, mas não especifica quantitativamente essa expansão. Prevê também, na estratégia 12.19, a adesão ao programa de expansão e reestruturação das IES públicas estaduais a ser promovida pela União. As estratégias 13.5, 13.10, 14.1 e 14,4 podem se configurar em importantes estratégias para o fortalecimento da pós-graduação na Universidade Estadual de Alagoas (Uneal) e Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (Uncisal), por estabelecerem que serão asseguradas pelo governo do estado a aplicação e a ampliação de recursos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (Fapael), criação de novos cursos e fortalecimento da pesquisa institucionalizada.

11) O PEE-RN possui duas estratégias que contemplam a Uern na dimensão desse plano que versa sobre a educação superior. A primeira se propõe a viabilizar a expansão da sua estrutura física e de recursos humanos das IES com a implantação de cursos de graduação em articulação com outras IES; e, a segunda prevê estimular a expansão e a reestruturação das UEs por meio de apoio técnico e financeiro dos governos federal e estadual.

12) As estratégias do PEE-RR estão organizadas por títulos e não por metas; as que tratam da educação superior estão previstas no item 5 do Plano. Ainda há estratégias que, embora não mencionem diretamente a Universidade Estadual de Roraima (UERR), estão se referindo à educação superior ofertada pelo poder público estadual e contemplam o desenvolvimento de ações que incentivem as UEs a implantarem e desenvolverem ações que se utilizem da educação a distância; a criação de programa de avaliação institucional da educação superior estadual; a ampliação da capacidade física e de recursos humanos das UEs para apoiar ações que envolvam a educação básica e o incentivo para a pesquisa articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*; a garantia de eleições para os cargos de gestão da UEs.

13) As estratégias das metas para a educação do PEE-TO, que contemplam a educação superior pública estadual, não mencionam a Universidade Estadual do Tocantins (Unitins) de forma direta. A de n.º 16.1 prevê aprimorar, em cooperação com

os municípios, a capacidade instalada de estrutura física e recursos humanos das IES públicas que compõem o Sistema Estadual. Já a estratégia 16.13 corresponde à estratégia 12.18 do Plano Nacional.

14) Quanto às estratégias das metas do PEE-AP, que tratam da educação superior, verifica-se que a Universidade do Estado do Amapá (Ueap) é mencionada em três delas nos seguintes aspectos: a 15.1 e a 15.16 indicam a construção de campus da Ueap visando à ampliação de vagas; a 16.8 vislumbra a adoção, no âmbito da Ueap, de instrumentos de avaliação em substituição ao Enade. As duas primeiras estratégias, embora tratem de modo indireto da expansão da Ueap, não estabelecem qual seria percentual/quantitativamente dessa ampliação e nem como seria a articulação do estado, via Ueap, com a União para o êxito das metas do PEE-AP para a educação superior.

15) Dentre as estratégias das metas para a educação do PEE-AM, a de n.º 12.3 possui como objetivo ampliar a oferta de cursos tecnológicos em IES públicas, em especial no Instituto Federal do Amazonas e na Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

16) As estratégias 12.1 e 12.2 do PEE-PA contemplam a Universidade do Estado do Pará (Ueap) no processo de articulação para a ampliação da oferta de vagas, presenciais e a distância, na educação superior do estado, mas não estabelecem qual seria quantitativamente essa participação. A de n.º 12.1 visa articular, com as IES públicas e privadas, em especial com a Ueap, a ampliação das vagas para se alcançar a expansão e os percentuais de taxa bruta e líquida estabelecidos pela meta. Já a estratégia 12.2 tem por objetivo articular e fortalecer a expansão da oferta da educação a distância junto à Ueap, UAB e institutos federais.

17) As estratégias das metas para a educação superior do PEE-SP, que contemplam as UEs ou envolvem o compromisso do estado com a educação superior, estabelecem a ampliação da oferta de vagas nas UEs; a elevação da taxa média de conclusão em cursos de graduação; a ampliação do processo de inclusão nesse nível educacional mediante a adoção de políticas afirmativas e políticas de cotas raciais e sociais; a realização de pesquisa institucionalizada nas IES que compõem o Sistema Estadual de Educação Superior. A de n.º 12.1 visa “promover, com o apoio técnico e financeiro do Governo Federal, a expansão do Sistema Federal de Ensino Superior do Estado de São Paulo” (SÃO PAULO, 2016, p. 27). Já a estratégia 12.3 tem por objetivo

“ampliar a oferta de vagas de nível superior nas diversas áreas do conhecimento, por meio da expansão e interiorização das universidades estaduais e Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – CEETEPS [...]” (*Ibid.*, p. 27). Por sua vez, a estratégia 12.17 tem por finalidade estimular a expansão e reestruturação das UEs paulistas por meio de adesão a programa de apoio técnico e financeiro a ser oferecido pela União.

18) Dentre as estratégias das metas para a educação superior do PEE-PR, três mencionam as UEs. As de n.º 12.12 e 12.22 estabelecem buscar apoio e articular com a União a destinação de recursos financeiros federais para as UEs colaborarem com a expansão da oferta de educação superior no estado e para colaborarem com a manutenção dessas instituições. Já a estratégia 12.18 contempla informações sobre os procedimentos de avaliação, regulação e supervisão.

19) Nas estratégias do PEE-SC para a educação superior, a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) foi mencionada na estratégia 13.7, que visa implantar um campus dessa instituição no município de Caçador, porém não estabelece prazo.

20) Quanto ao PEE-RS e as suas estratégias que compõem as metas para a educação, a de n.º 12.17 prevê ampliar a oferta de cursos na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Uergs); a de n.º 12.21 tem como objetivo estimular a expansão da oferta de educação superior pública ofertada pelo estado por meio de adesão a programa de apoio financeiro do governo federal; a estratégia 12.25 visa ampliar a oferta de vagas e melhoria da infraestrutura da Uergs com ampliação da oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

IV - Considerações finais

Na análise do conteúdo dos PPEs no que se refere as UEs foi possível observar que dentre os vinte analisados, em três (PEE-MS; PEE-MT e PEE-TO) não há uma atribuição específica às UEs em relação ao cumprimento das metas do PNE (2014-2024) no que concerne à educação superior, uma vez que elas não são mencionadas no texto.

As análises mostraram que poucos foram os estados que materializaram, em seus planos estaduais, compromissos objetivos de expansão de suas UEs para que elas pudessem contribuir com os desafios de expansão das metas do PNE para a educação superior. Observa-se que as estratégias previstas para se alcançar a meta da ampliação da

oferta de vagas por parte das UEs não deixa claro quais são percentuais de ampliação com os quais se comprometem.

O conteúdo das metas dos PEEs sobre a educação superior mostrou que parte dos estados replicaram, em seu PEE, o mesmo teor das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional, sem prever uma meta específica ao estado, por meio de suas UEs, em especial quanto às duas primeiras metas. Essa análise sugere que parte dos PEEs apreciados buscou “alinhar-se” ao conteúdo previsto nas metas do PNE (2014-2024) para a educação superior, em especial quanto às metas 12 e 13. Um dos motivos possíveis para essa indefinição prevista nos PEEs é que ela seja proveniente das contradições legais e normativas que existem quanto à indefinição da oferta de educação superior pública no país.

Observou-se que há lacunas na legislação quanto a essa definição, ou seja, a falta de uma demarcação expressa no ordenamento jurídico do país sobre qual ente federado deve ser atribuída a responsabilidade pela oferta da educação superior pública, mesmo que de forma prioritária. Nessa direção, este estudo acata e ratifica o entendimento de Ranieri (2000), de que compete à União maior comprometimento e atuação para a promoção da oferta de educação superior pública, uma vez que, para os demais entes federados, existe uma definição objetiva de atuação, mesmo que prioritária, na educação básica. Ressalta-se, ainda, que, para este estudo, uma das possibilidades para a concretização desse maior comprometimento da União com a oferta de educação superior pública pode ser materializada mediante a efetivação da estratégia 12.18 do PNE (2014-2024) e também por meio de outras ações que promovam a complementação do financiamento das UEs com recursos federais.

V - REFERÊNCIAS

ALAGOAS. *Lei n.º 7.795, de 22 de janeiro de 2016*. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE, e dá outras providências, Maceió, 2016.

AMAPÁ. *Lei n.º 1.907, de 24 de junho de 2015*. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação - PEE, para o decênio 2015 -2025, e dá outras providências, Macapá, 2015.

AMAZONAS. *Lei n.º 4.183, de 26 de junho de 2015*. Aprova o Plano Estadual de Educação do estado do Amazonas e dá outras providências, Manaus, 2015.

BAHIA. *Lei n.º 13.559, de 11 de maio de 2016*. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências, Salvador, 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. *Lei n.º 9.394, de 26 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Brasília, DF, 1996.

_____. *Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências, Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/Sase). *O Plano municipal de educação: cadernos de orientações*. Brasília, DF: MEC, 2014a.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva; AMARAL, Nelson Cardoso Amaral. *As universidades estaduais brasileiras e as metas do PNE (2014-2024) para a educação superior: desafios de expansão e financiamento*. RBPAAE, v. 35, n. 1, p. 181 - 205, jan./abr. 2019

CARVALHO, Renata Ramos da Silva. *C. O PNE e as universidades estaduais: características institucionais, expansão e financiamento*. 387f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

CEARÁ. *Lei n.º 16.025, de 30 de maio de 2016*. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação (2016/2024), Fortaleza, 2016.

PARANÁ. *Lei n.º 18.492, de 24 de junho de 2015*. Aprovação do Plano Estadual de Educação e adoção de outras providências, Curitiba, 2015.

GOIÁS. *Lei n.º 18.969, de 22 de julho de 2015*. Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015/2025 e dá outras providências, Goiânia, 2015.

MARANHÃO. *Lei n.º 10.099, de 11 de junho de 2014*. Aprova o Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão e dá outras providências, São Luís, 2014.

MATO GROSSO. *Lei n.º 10.111, de 6 de junho de 2014*. Dispõe sobre a revisão e alteração do Plano Estadual de Educação, instituído pela Lei nº 8.806, de 10 de janeiro de 2008, Cuiabá, 2014.

MATO GROSSO DO SUL. *Lei n.º 4.621, de 22 de dezembro de 2014*. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e dá outras providências, Campo Grande, 2014.

PARÁ. *Lei n.º 8.186, de 23 de junho de 2015*. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências, Belém, 2015.

PERNAMBUCO. *Lei n.º 15.533, de 23 de junho de 2015*. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE, Recife, 2015.

PIAUÍ. *Lei n.º 6.733, de 17 de dezembro de 2015*. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE - e dá outras providências, Teresina, 2015.

RANIERI, Nina Beatriz. *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n.º 9.394/96)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 2000.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei n.º 10.049, de 27 de janeiro de 2016*. Aprova o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte (2015-2025) e dá outras providências, São Luís, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n.º 14.705, de 25 de junho de 2015*. Institui o Plano Estadual de Educação – PEE, em cumprimento ao Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado pela Lei Federal n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, Porto Alegre, 2015.

RORAIMA. *Lei n.º 1.008, de 03 de setembro de 2015*. Aprova o Plano Estadual de Educação 2014-2024 (PEE) e dá outras providências, Boa Vista, 2015.

SANTA CATARINA. *Lei n.º 16.794, de 14 de dezembro de 2015*. Aprova o Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2015-2024 e estabelece outras providências, Florianópolis, 2015.

SÃO PAULO. *Lei n.º 16.279, de 8 de julho de 2016*. Aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências, São Paulo-SP, 2016.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Planos estaduais de educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 22, n. 71, p. 1-23, 2017.

TOCANTINS. *Lei n.º 2.977, de 08 de julho de 2015*. Aprova o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE-TO (2015-2025) e adota outras providências, Palmas, 2015.