



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**RELATO TÉCNICO**

**O DESMONTE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO  
BOLSONARO**

**MARIA ARLETE DUARTE DE ARAÚJO, MARCONI NEVES MACEDO,**

**GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## O DESMONTE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO BOLSONARO

### RESUMO:

O artigo analisa o desmonte da educação superior brasileira durante os primeiros três anos do Governo Bolsonaro (2019-2021) com as lentes teóricas do desmantelamento das políticas públicas. Os dados orçamentários secundários obtidos revelam que a educação superior foi fortemente atingida por uma tendência crescente de corte de despesas de caráter social iniciada em governos anteriores, especialmente após a aprovação da Emenda Constitucional n.º 095/2016. Esses cortes atingiram as Universidades Públicas Federais, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e o Conselho Nacional de Pesquisa, com repercussões em outras políticas internas das instituições (participação em eventos, bolsas de pós-graduação e de pesquisa, redução do corpo técnico e docente). Conclui-se pela revelação da existência de um processo de desmonte das políticas públicas de educação superior nas perspectivas da densidade e da intensidade, de forma ativa e simbólica e com estratégias visíveis e ocultas, durante o período analisado, o que acelera o processo de mercantilização do setor.

**Palavras-chave:** Desmonte de políticas públicas. Educação Superior. Orçamento Público. Governo Bolsonaro.

### INTRODUÇÃO

Ao analisarmos o ciclo das políticas públicas muito pouca atenção tem sido dada ao término da política. Tem sido comum discutir elementos da política, como objetivos e instrumentos, mas não tem havido um esforço teórico consistente para pensar sobre as razões pelas quais as políticas desaparecem ou por que são modificadas de forma tão radical que, em nada lembram os valores e objetivos da política inicialmente formulada. Igualmente, não se discute sobre as oportunidades, as estratégias utilizadas, os efeitos e os custos eleitorais das decisões sobre o término de uma política.

Após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 095/2016, as políticas sociais foram duramente atingidas, em especial, a saúde e a educação e têm sido recorrentes as dificuldades encontradas para assegurar esses direitos. Assim, assistimos à desconstituição das políticas públicas que posicionam o Estado como provedor exclusivo ou principal desses serviços públicos e um afrouxamento do controle do Estado sobre esses setores de políticas públicas para que se instale, “naturalmente”, o ambiente típico de mercado desejado pelos agentes privados que pretendem ocupar esse espaço.

Reconhecendo a importância estratégica da educação superior que, na realidade do Brasil, é o elemento-chave para a produção do conhecimento na perspectiva da ciência e da

tecnologia, é importante verificar como esse desmonte se deu durante os primeiros três anos do Governo Bolsonaro sob a ótica das lentes teóricas do desmantelamento das políticas públicas.

Em especial, a análise que ora se apresenta considera que o setor da educação superior abriga a maior parte do planejamento estatal no que se refere à formação de profissionais e das atividades de pesquisa desenvolvidas no território nacional, considerando a pouca quantidade de agências de pesquisa e desenvolvimento estabelecidas no âmbito brasileiro.

A relevância do presente estudo encontra-se, portanto, relacionada a um contexto que extrapola o próprio desmonte das políticas públicas e atinge a discussão de um projeto de país e de sociedade, o que torna a perspectiva do presente estudo, com foco na análise das perdas orçamentárias de importante parte da educação superior à luz da literatura sobre o desmantelamento de políticas públicas, um aspecto importante, especialmente no atual cenário de percepção dos efeitos nefastos da pandemia da COVID-19 sobre a educação.

Para isso, será estudado o aporte teórico sobre o desmonte, desmantelamento ou desestruturação de políticas públicas, seguido da apresentação do percurso metodológico do presente trabalho, da análise do orçamento das Universidades Públicas Federais, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e das reflexões conclusivas.

## **ENTENDENDO O DESMONTE, DESMANTELAMENTO OU DESESTRUTURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Sobre o desmantelamento, desmonte ou desestruturação de políticas públicas, a literatura tem situado o debate elencando as dificuldades em terminar uma política seja pela coalizão de forças dominante que impede o desmantelamento, longevidade institucional, obstáculos legais ou alto custo em iniciar uma nova política (JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013).

O modelo teórico de Bauer, Jordan, Green-Pedersen e Hérítier (2012) no livro *Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies and Effects* pretende dar respostas a essas lacunas procurando encontrar as razões pelas quais os políticos optam pelo desmantelamento, adotam determinadas estratégias para implementá-lo e abraçam determinados compromissos potencialmente impopulares. O modelo também põe em foco as oportunidades e restrições institucionais que funcionam como facilitadores e/ou dificultadores das decisões de desmantelamento e a percepção sobre custos e benefícios políticos da tomada de decisão.

O desmantelamento de políticas é definido pelos autores como uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de política utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos cruciais da política e/ou ser alcançada através da manipulação das capacidades para implementação e acompanhamento da política (BAUER et al., 2012). Assim, e partindo da assunção de que o desmantelamento de uma política é uma forma particular de mudança política, que pode envolver cortes, reduções ou mesmo abolição de políticas existentes (o que pode ser particularmente relevante em tempos de crise e austeridade) os autores enumeram um conjunto de variáveis (presença da política, instrumentos de política e força dos instrumentos mobilizados) e de dimensões (densidade e intensidade da política e dos instrumentos) que permitem identificar a ocorrência de um processo de desmantelamento e medir a sua extensão (ARAÚJO, 2017).

O modelo *Policy Dismantling* pretende, pois, compreender os motivos da política de desmantelamento, os custos políticos e benefícios da tomada de decisão, a forma como os atores institucionais e não institucionais operam para impedir e/ou facilitar o desmantelamento, as oportunidades e restrições para a mudança na política, a configuração que o desmantelamento assume, as estratégias utilizadas, os impactos do desmantelamento e a capacidade de reação dos públicos afetados pelo desmantelamento.

Nele, especial atenção é dada às estratégias utilizadas: (a) ausência de tomada de decisão formal combinada com baixa visibilidade; (b) tomada de decisão formal com mudança de área, mas com baixa visibilidade; (c) desmantelamento simbólico em que a tomada de decisão formal é difícil; e (d) desmantelamento ativo.

Segundo Gravey e Jordan (2020), os quatro tipos ideais de estratégia de desmantelamento baseiam-se em duas questões: primeiro, se a “decisão política de desmantelar é ou não tomada ativa e conscientemente” e, segundo, até que ponto “os atores políticos desejam esconder ou revelar suas atividades de desmantelamento”<sup>1</sup> (p. 352). Isso cria duas clivagens: entre o desmantelamento ativo e passivo (ou seja, se os políticos buscam ativamente o desmantelamento ou permitem que ele aconteça durante seu mandato sem se envolver com ele); e entre o desmantelamento aberto e oculto (ou seja, se os políticos tentam evitar a culpa ou reivindicar crédito).

O modelo também aceita que há um conjunto de expectativas associadas à escolha de cada estratégia. Assim, não se espera que haja uma identificação direta das decisões de

---

<sup>1</sup> Tradução livre do texto original feita pelos autores.

desmantelamento quando a estratégia é de baixo grau de visibilidade e nas decisões que implicam mudança de área pois neste caso há uma transferência de responsabilidade. Em relação ao desmantelamento simbólico, por se apoiar em discursos e narrativas muito mais do que em políticas concretas, a expectativa é de que o alto grau de visibilidade dado resulte em um ambiente de dificuldades para uma determinada política e, na estratégia de desmantelamento ativo espera-se que haja modificações importantes na política seja do ponto de vista da densidade, expressa em termos de mudanças no número de políticas e instrumentos de políticas, quanto da intensidade expresso pelo rigor ou generosidade das políticas.

O modelo *Policy Dismantling* passou, então, a ser considerado muito promissor para a compreensão das mudanças de política em geral, pois a ideia de desmantelamento ao incorporar conceitos como janelas de oportunidades, percepção dos atores sobre custos e benefícios e preferências políticas sobre a mudança da política contribuem para estudos que podem ir muito além do foco no término da política, conforme dizem os próprios autores (JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013).

Ou seja, o desmantelamento de uma política está inserido no jogo político dos atores. Logo, pressupõe coalizões, alianças, disputas, arenas decisórias, avaliação sobre os beneficiários e/ou prejudicados, o poder de voz e mobilização dos atores, visibilidade da política. E, assim sendo, as políticas podem sofrer processos de desmantelamento totalmente diversos dependendo da interação entre os atores e a percepção sobre o custo político da mudança.

Dispor de um instrumental de análise sobre as mudanças nas políticas públicas tem propiciado muitos estudos em setores diversos da administração pública e, assim sendo, novas possibilidades e melhorias do modelo de Bauer et al. (2012) se materializam.

Jordana (2014), ao comparar as políticas com alto dispêndio de recursos com as de baixo dispêndio procurando identificar padrões de mudança em diferentes áreas de regulação e de previdência, na Espanha, no período que se iniciou com a crise de 2008, parte das categorias teóricas de densidade (o número de programas e regulamentos dentro de um campo de política) e intensidade (rigor e substância dos instrumentos políticos) e acrescenta duas estratégias principais de desmantelamento: um processo altamente visível que permite que os políticos reivindiquem seus benefícios e um processo de baixa visibilidade em que os políticos podem evitar ser culpados por suas decisões. A combinação das perspectivas teóricas é um arranjo muito interessante para explicar as mudanças nas políticas pois agrega a variável custo político à tomada de decisão.

Combinadas as perspectivas teóricas, Jordana (2014) trabalhou com quatro programas: programas universais, programas discricionários limitados a alguns indivíduos, programas autorizados e direcionados cobrindo grupos específicos da população de acordo com critérios específicos e assumiu como hipótese que o desmantelamento de programas universais envolveria estratégias de baixa visibilidade com foco na redução da intensidade das políticas, enquanto no desmantelamento de medidas discricionárias os políticos empregariam estratégias de alta visibilidade com foco na redução da densidade de políticas.

Com a mesma preocupação de discutir o tema, o texto de Gravey and Jordan (2016) discute como o desmantelamento – corte, diminuição ou remoção da política existente seria possível no contexto da União Europeia, onde predomina valores mais sintonizados com a ideia de estado de bem-estar. Assim, os autores tratam o desmantelamento como um conceito relativo no que diz respeito às mudanças no *status quo*, podendo resultar em sua expansão, manutenção ou mudanças em várias direções. Com foco na reforma legislativa na área do meio-ambiente, examinaram diretrizes e regulamentos ambientais no período de 22 anos e revelaram que, embora constitua um ambiente de hiperconsensualidade, o bloco regional acabou por se tornar um local de desmantelamento do discurso e da ação em algumas políticas (GRAVEY; JORDAN, 2016).

Os autores chamam também a atenção para o fato de que o desmantelamento se fez principalmente através de mudanças no instrumento. Assim, a densidade, o escopo e definições do instrumento são explicativos da configuração do desmantelamento.

E, em 2020, Gravey e Jordan, em um novo artigo, voltam a questionar porque as políticas ambientais de desmantelamento na União Europeia não estão (ainda) se traduzindo em políticas significativas de mudança. E, o fazem, investigando até que ponto a ausência observada de desmantelamento significativo de políticas pode ser explicada pela análise das estratégias utilizadas para produzir um efeito de desmantelamento desejado. Ou seja, o foco do artigo recai sobre o processo interveniente – seleção e implementação de estratégias de desmantelamento no período de 1992-2016. Para tanto, se apoiam nas estratégias desenvolvidas por Bauer et al. (2012): desmantelamento ativo e simbólico vistos como tipos ideais. Assim, definem três explicações possíveis com base em Pierson (1996) e Bauer et al. (2012): (a) os tomadores de decisão não conseguiram formatar uma coalizão vencedora sobre o que e como desmantelar; (b) embora haja consenso sobre o que e como desmantelar, houve enfrentamento da oposição de grupos de interesse e eleitores; e/ou (c) o compromisso com o desmantelamento foi sempre apenas simbólico. Assim, as estratégias são analisadas como dois pontos opostos em um continuum de tipos de desmantelamento, variando de nenhuma ou

muito limitada iniciativa para buscar o desmantelamento a uma série de iniciativas políticas concretas (com sucesso ou não) para cortar, remover ou enfraquecer os resultados das políticas.

Os autores concluem que as estratégias foram mudando ao longo do tempo. Até a década de 1990 o desmantelamento foi mais simbólico; nos anos 2000 e 2010 as estratégias se afastaram do simbólico e foram mais ativas. Embora as estratégias de desmantelamento analisadas fossem abertas, os atores muitas vezes armaram seus argumentos para evitar culpa, enfatizando que o desmantelamento não era desregulamentação, ou argumentando que o desmantelamento reforçaria a integração europeia.

O que a literatura aponta é que discussão sobre desmantelamento nas suas diferentes expressões é de extrema importância pois o exame das estratégias e conteúdo da política de desmantelamento tem implicações distributivas e indicam preferências políticas. Desse modo, o exame das políticas públicas a partir das categorias de densidade e intensidade bem como do ponto de vista das estratégias utilizadas se mostra bastante útil para desvendar os reais interesses da mudança. O tópico a seguir informa sobre o percurso metodológico adotado para examinar o desmonte da educação superior pública federal.

## **METODOLOGIA**

À luz dos referenciais teóricos que discutem o desmonte, desmantelamento ou desestruturação das políticas públicas, foram examinados dados secundários relativos ao orçamento das universidades públicas federais – despesas correntes e de investimento – e das agências de fomento à ciência e tecnologia para verificar se os orçamentos foram elevados, reduzidos e/ou se foram congelados no tempo, a partir de 2019, período do governo Bolsonaro.

A preocupação aqui foi examinar como se deu a alocação de recursos para o desenvolvimento das atividades com a compreensão de que os cortes orçamentários constituem uma forma de desmonte mais visível pois comprometem de imediato o funcionamento das instituições, em especial quando o desmonte se dá tanto do ponto de vista da intensidade como da densidade. Também foram examinados alguns instrumentos normativos e decisões vinculados às despesas das instituições como consequência direta do corte orçamentário. Igualmente, notícias veiculadas pela imprensa relacionadas ao funcionamento das instituições e agências foram examinadas.

Outras medidas de desmonte da educação superior, a exemplo do desrespeito à democracia interna das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), modificação de normas que alteram a política de inclusão promovida pelo PROUNI, proposição de programas que valorizam uma concepção mercantil da educação – a exemplo do “Future-se” –, desvalorização das áreas de humanidades e sociais, esvaziamento dos organismos de representação e do discurso constante de desqualificação das IFES, deixaram de ser analisadas em razão das limitações de espaço deste artigo.

## **ANÁLISE DOS DADOS**

O desmonte, desmantelamento ou desestruturação da educação superior pública federal privilegiou: (a) cortes dos recursos orçamentários que atingem as IFES; (b) cortes orçamentários das agências diretamente vinculadas às atividades acadêmicas de formação e de apoio à pesquisa – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). Igualmente, também foram objeto de avaliação decisões internas das instituições e notícias veiculadas pela imprensa.

A análise dos recursos orçamentários alocados para a educação superior pública evidencia como a estratégia dos cortes tem sido largamente utilizada. Os cortes orçamentários têm como pano de fundo a Emenda Constitucional (EC) n.º 95, de 16 de dezembro de 2016, que inaugurou um novo regime fiscal impondo por 20 anos limites de gastos para o governo federal e que tem desmontado todo o pacto social firmado pela Constituição Federal (CF) de 1988. Os cortes orçamentários têm implicações imediatas no funcionamento das IFES uma vez que dificulta a reposição e manutenção de prédios, laboratórios e equipamentos destinados à atividade de ensino, pesquisa e extensão. Igualmente, dificulta a política de expansão de vagas públicas na medida em que os cortes orçamentários impedem que as instituições tenham políticas de apoio aos estudantes mais necessitados.

Logo no início de 2019, através do Decreto 9.741, de 24 de março, o MEC anunciou o corte de 30% no orçamento para custeio e investimento das IFES – corte de 29,74% (R\$ 2,08 bilhões) do orçamento discricionário, corte de 26,9% no orçamento de custeio (R\$ 1,68 bilhões), corte de 53,83% em investimentos (R\$ 734,35 milhões) (ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UFRN, 2019).

O corte não chegou a se efetivar em decorrência de muitas mobilizações da comunidade universitária, mas a incerteza sobre a sua efetivação ou não, durante a maior



parte do ano, implicou em muitos prejuízos às instituições de ensino pela paralisação de decisões sobre as atividades que realiza. Neste caso, o desmonte se deu muito mais pela forma simbólica, dado que o corte tão drástico acabou não se confirmando, mas a ameaça de cortes teve repercussões nas atividades que deixaram de ser realizadas pela impossibilidade de planejar o futuro e pelo grau de insegurança da comunidade acadêmica na proposição de atividades e/ou projetos de ensino, pesquisa e extensão. Para os autores Gravey e Jordan (2020), essa é também uma forma efetiva de se processar o desmonte. O corte é anunciado, não se concretiza efetivamente, mas acaba por produzir desestruturação nas políticas.

No ano de 2020, novas surpresas. Dessa feita, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) previa a repartição do orçamento da educação em duas partes, sendo uma dependente de novo projeto de Lei Complementar a ser enviado pelo governo, gerando novas incertezas para o funcionamento pleno das instituições de ensino (FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE PROFESSORES E PROFESSORAS DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E DE ENSINO BÁSICO E TECNOLÓGICO, 2019).

A situação mais recente não é diferente pois a política de cortes orçamentários continua ameaçando o funcionamento das universidades públicas federais.

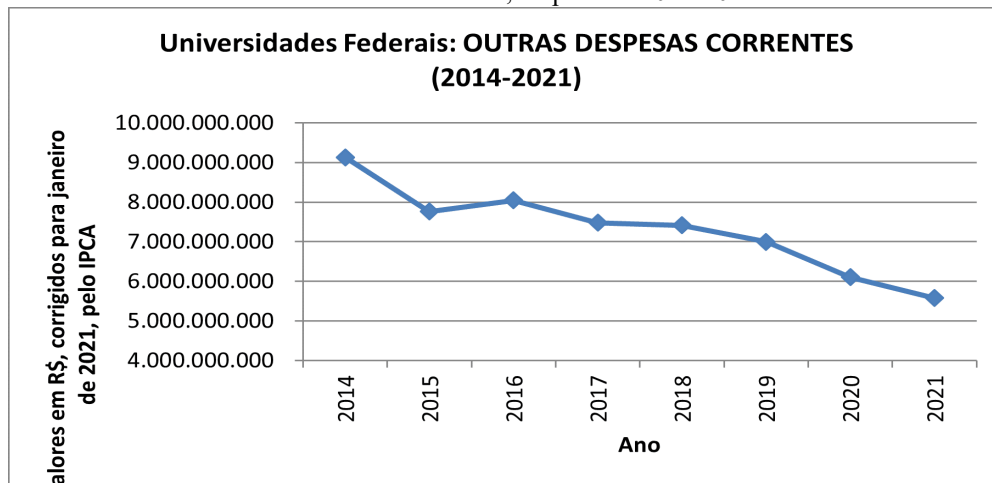
Desde 2019, a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ultrapassa os 20%. Considerando esse índice e o orçamento de 2019, a **Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)** aponta que o montante reservado às universidades deveria ser de pelo menos R\$ 7,2 bilhões para que mantivesse sua capacidade de compra. Atualmente, ele é 25% menor que isso. (KONCHINSKI, 2022)

Desse modo, quando se analisa o orçamento da Subfunção Ensino Superior no governo Bolsonaro verifica-se que há de forma progressiva uma redução no orçamento autorizado nos anos analisados. A redução de orçamento chega a 15,32% no ano de 2021 em relação ao ano de 2019 (6,53 bilhões). E, se não bastasse uma redução no orçamento autorizado constata-se que há também uma redução na execução financeira indicando uma outra forma dos cortes se processarem pois nem mesmo o recurso autorizado é gasto. No período deixou-se de executar 2,86 bilhões! (Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022).

A análise dos recursos alocados para o pagamento de Outras Despesas Correntes das Universidades Federais, no período 2019-2021 – período em que se constata uma perda de 12% (KONCHINSKI, 2022) –, mostra que esses recursos sofrem redução, ano a ano, seguindo já uma tendência iniciada a partir de 2016 com o golpe da Presidente Dilma Rousseff. Importante destacar que esses recursos são utilizados para custear a manutenção das universidades e que a sua redução drástica contribui para deteriorar as condições de trabalho

na medida em que estruturas, equipamentos, laboratórios, limpeza e demais contas vinculadas à manutenção sofrem estrangulamento orçamentário.

**Gráfico 01** – Evolução dos recursos financeiros associados ao pagamento de Outras Despesas Correntes das Universidades Federais, no período 2014-2021



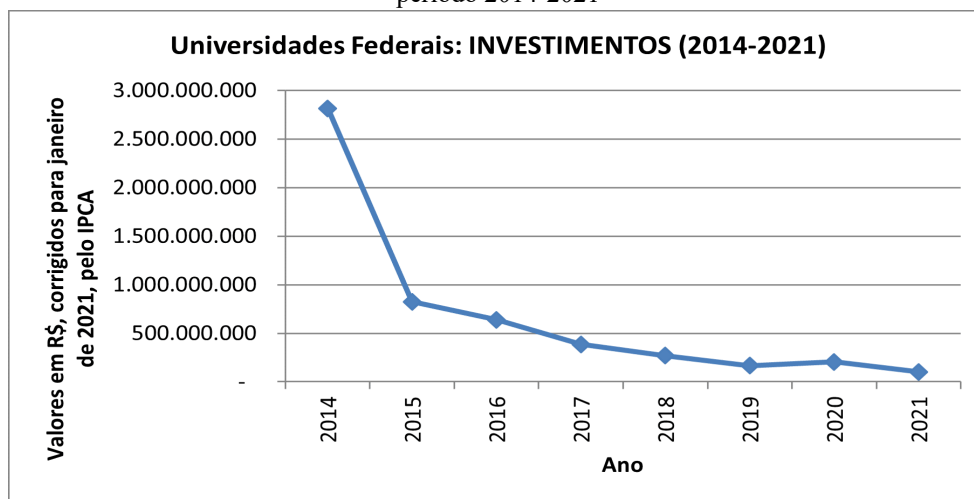
Fonte: BRASIL. CAMARA DOS DEPUTADOS, 2021

Além dos cortes orçamentários relacionados às despesas correntes, o desmonte também se dá por outro conjunto de normativas que impedem e/ou dificultam a execução das atividades da universidade, em especial o intercâmbio entre pesquisadores no plano nacional e internacional que ocorre em eventos, missão de estudos, visitas técnicas, entre outros espaços acadêmicos. A constituição de redes de relacionamentos e de projetos de pesquisa são fundamentais para a criação e/ou consolidação de competências em áreas do conhecimento e, assim sendo, necessitam de condições mínimas para que essa dinâmica se materialize. É o caso da Portaria n.º 2.227, de 31 de dezembro de 2019, que entre outras coisas, restringia a participação de pesquisadores em feiras, fóruns, seminários, congressos, simpósios, grupos de trabalho. As dificuldades criadas, entendidas como um entrave ao processo de internacionalização e de intercâmbio e de empobrecimento da formação do jovem cientista, motivou manifestação da Academia Brasileira de Ciência (ABC) e SBPC, endossada por quase 60 entidades científicas ao Ministro da Educação com pedido de sua revisão. Após mobilização da comunidade científica, a Portaria n.º 204, de 06 de fevereiro de 2020, acabou revogando o artigo que fazia essa restrição. Observe-se que essa tentativa de desmonte foi desmobilizada, mas não sem prejuízo para as relações institucionais entre IFES e MEC e para a suspensão de atividades acadêmicas.

Por outro lado, se analisarmos os recursos alocados para investimentos nas universidades federais constatar-se-á que praticamente desapareceram. O Gráfico 02 mostra um corte drástico nos recursos. Como afirma Amaral (2021),

os valores em 2021, da ordem de R\$ 100 milhões são insignificantes frente ao tamanho do sistema e as suas necessidades de aquisição e atualização de equipamentos para os seus laboratórios. De 2014 a 2021 presencia-se uma drástica queda nesses recursos, saindo de R\$ 2,8 bilhões e atingindo R\$ 100 milhões, uma queda de 96,4%. Este resultado, se não revertido rapidamente levará as Universidades Federais a uma degenerescência de suas instalações e um grande sucateamento de seus laboratórios de pesquisa.

**Gráfico 02** – Evolução dos recursos financeiros associados aos Investimentos nas Universidades Federais, no período 2014-2021



Fonte: BRASIL. CAMARA DOS DEPUTADOS, 2021.

Os sucessivos cortes orçamentários aliados à inflação amplificam a gravidade da situação financeira das universidades, afetando sua capacidade de gestão e resultando em deterioração das condições de trabalho.

Outro dado vinculado ao custeio das IFES revela a multidimensionalidade do processo de desmonte: segundo o próprio Ministério da Educação, existe um déficit de mais de 11 mil pessoas – 3.729 docentes, mais de um terço do total, e 7.273 técnicos-administrativos – na força de trabalho das universidades públicas federais (BRASIL 247, 2022).

Constata-se, sem maiores esforços, que o desmonte da educação superior, tem nos cortes orçamentários expressão significativa, pois impede que as instituições realizem investimentos necessários ao desenvolvimento de suas atividades ao tempo em que precariza as condições de trabalho existentes pela falta de manutenção e reposição de sua infraestrutura e de pessoal. O desmonte aqui se faz pela categoria da intensidade (BAUER; JORDAN; GREEN-PEDERSEN, 2012).

Por outro lado, os cortes na CAPES e no CNPq atingiram fortemente todo o sistema de ciência e tecnologia e de formação pós-graduada nas diferentes áreas do conhecimento. O exame dos recursos alocados no período 2019-2021 evidencia que a intensidade dos cortes foi enorme e que a drástica redução tem enormes repercussões no sistema nacional de pós-

graduação na medida em que bolsas de pesquisa são cortadas e outras não são concedidas, pesquisas são paralisadas, projetos são descontinuados.

Atualmente, a CAPES apoia cerca de 93,5 mil bolsistas na pós-graduação, além de 105 mil profissionais da educação básica e 245 mil beneficiados por programas em 750 cursos de 110 instituições, em cerca de 600 cidades brasileiras” (SAYURI, 2019).

A análise do orçamento da CAPES, agência importante no apoio à pós-graduação, constata uma perda de 1,41 bilhão no orçamento autorizado ao tempo em que evidencia que a execução financeira foi 1,32 bilhão menor no período de 2019-2021. Repete-se o padrão: a execução é sempre inferior ao orçamento autorizado, agravando ainda mais o tamanho do corte.

**Tabela 01** – Orçamento da CAPES de 2019 a 2021 (valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021)

Anos	Autorizado	Execução Financeira
2019	5,01	5,11
2020	4,07	3,86
2021	3,60	3,79

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em 4 de fevereiro de 2022. Elaboração: INESC

Nesse cenário de redução, a consequência mais imediata é o congelamento das bolsas que apoiam o sistema nacional de pós-graduação. Segundo Sayuri (2019), “Foram congeladas 4798 bolsas de mestrado, doutorado e pós-doutorado sendo 376 bolsas na região centro-oeste, 704 bolsas na região nordeste, 226 bolsas na região norte, 2593 bolsas na região sudeste e 899 bolsas na região sul”. De forma indireta, ampliam-se as diferenças entre as regiões, vez que a medida atingiu mais fortemente os programas de regiões menos desenvolvidas. O exame das Portarias publicadas pela CAPES (n.ºs 18, 20, 21 e 34), do ano de 2020, que atingiram cerca de 6,8 mil programas de pós-graduação no país, pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), revela o tamanho do corte, quando comparado às bolsas de 2019:

O levantamento descobriu que, com as novas regras, as bolsas permanentes tiveram queda de 10,4%, caindo de 77.629 para 69.508.

(...)

Do ponto de vista regional também fica nítida uma seletividade nos cortes: enquanto as regiões Sul, Centro-Oeste, Norte e Nordeste perderam, em média, 14% das bolsas permanentes, a região Sudeste perdeu apenas 7%.

Segundo Carvalho, as perdas atingem especialmente os programas com conceito 3 e 4, que perderão até 40% das bolsas permanentes... (MADEIRO, 2020, on-line).

Além dos cortes orçamentários, a CAPES não conseguiu realizar a avaliação dos programas de pós-graduação do quadriênio 2017- 2020.

Além dos cortes orçamentários, a CAPES não conseguiu finalizar, até a presente data, a avaliação dos programas de pós-graduação do quadriênio 2017- 2020. Essa dificuldade está

diretamente vinculada à debandada de cerca de 150 avaliadores de pós-graduação após um conjunto de denúncias contra a atual presidência da CAPES que pressiona pela flexibilização de critérios para aprovação de novos programas. Em consequência,

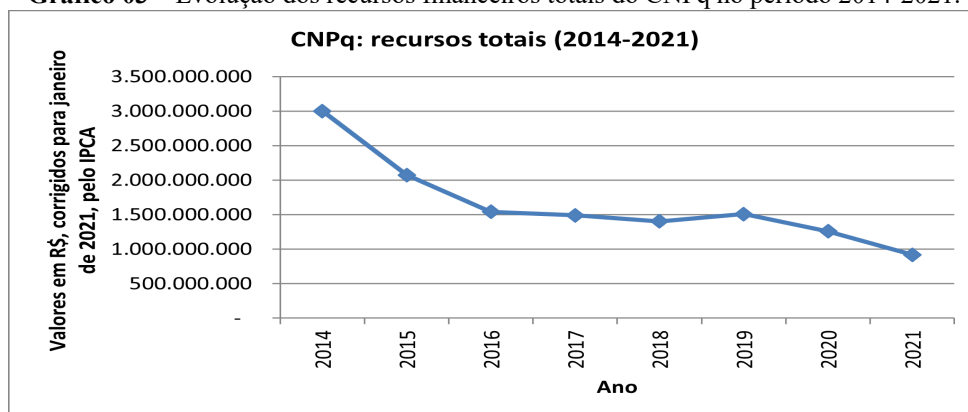
(...) dado o tamanho, a complexidade e a dinâmica da pós-graduação, a paralisação do fluxo de avaliação, a perda de competência técnica e o aprendizado coletivo implicam prejuízos incalculáveis e, em especial, minam a confiança no sistema de avaliação. Outrossim, a tentativa de modificação dos critérios na direção do afrouxamento das atuais regras solapa igualmente o esforço que vem sendo feito pela qualidade em todo o sistema nacional de pós-graduação e abre brechas para o credenciamento de novos programas de pós-graduação, em especial na modalidade a distância, sem a qualidade mínima exigida. As Comissões de Avaliação da Capes são instrumentos de gestão, e sua expertise não se forma de um dia para o outro. Assim, essa desestruturação representa imenso retrocesso. (ARAÚJO, 2022)

O desmonte se dá, portanto, de diversas formas que se alimentam mutuamente e comprometem todo o funcionamento do sistema de pós-graduação e impactam fortemente no processo formativo das universidades federais e, a médio prazo, trazem implicações para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

Os cortes no orçamento do CNPq seguem a mesma tendência de desmonte já identificado para todo o ensino superior público federal e para a CAPES. Sendo responsável por cerca de 84 mil pesquisadores que por sua vez realizam 90% de toda a produção científica no Brasil, em julho de 2019, as dificuldades da agência já eram conhecidas, uma vez que “o valor do orçamento é 22% menor dos que os R\$ 998,1 milhões do ano passado, corrigidos pelo IPCA, entre janeiro de 2018 e janeiro de 2019, quando foram promulgadas as leis orçamentárias de cada ano” (BARIFOUSE, 2019).

Segundo Amaral (2021), “os recursos do CNPq sofreram uma redução de 69,4%, de 2014 a 2021, passando de R\$ 3,0 bilhões para um valor de R\$ 918,1 milhões. O Gráfico 17 apresenta a evolução desta redução”. Observe a queda no orçamento a partir de 2019.

**Gráfico 03** – Evolução dos recursos financeiros totais do CNPq no período 2014-2021.



Fonte: (BRASIL.CAMARA DOS DEPUTADOS, 2021)

Os dados acima evidenciam como a ciência e a tecnologia são vistos pelo atual governo. O corte brutal nos investimentos condena o Brasil a permanecer excluído do mundo desenvolvido que faz apostas crescentes na ciência com volumosos financiamentos à pesquisa.

Além dos cortes, a comunidade científica foi surpreendida com a intenção do governo de fusão das agências CAPES e CNPQ, iniciativa repudiada por 40 entidades científicas, acadêmicas e tecnológicas do Brasil, que consideram uma medida prejudicial à formação de pesquisadores e ao fomento da ciência, uma vez que as agências têm objetivos distintos. A fusão aprofundará toda a crise vivenciada pela falta de recursos, na medida em que cria um vácuo na estrutura decisória pelas indefinições naturais de competência que surgiriam. (ALVES FILHO et al., 2020)

Até a presente data, a fusão não ocorreu. Assim, a estratégia aqui utilizada é o desmonte de forma simbólica que se apoia muito mais na intenção do que na materialização do desmonte, mas, pela turbulência que gera, desvia o foco de atenção da comunidade acadêmica dos assuntos mais urgentes e importantes, entre outros, a constante perda de recursos orçamentários para apoiar a ciência e a tecnologia.

Desse modo, assistimos a um processo de desmonte por intensidade e por densidade. Igualmente, é possível identificar formas ativas de desmantelamento como formas simbólicas. Também identificamos estratégias ocultas e visíveis dependendo da política que é objeto do desmonte. Assim, o processo de desmonte em curso está alinhado com estudos realizados em outros países.

## **CONCLUSÃO**

O conjunto de iniciativas do governo Bolsonaro podem ser vistas como um processo sistemático de desmonte das políticas públicas de educação superior pública. Os cortes expressivos de orçamento implicando em dificuldades para o funcionamento das instituições, os cortes nas agências de fomento à pesquisa e pós-graduação impactando fortemente todo o sistema de produção do conhecimento e de formação associados aos ataques às políticas de inclusão acentuando as históricas desigualdades de acesso e de oportunidades educacionais, o desrespeito ao processo democrático das IFES, o discurso permanente de desqualificação das instituições apresentando-as como perdulárias e de baixa produtividade (temas não tratados neste artigo mas que fazem parte da agenda de desmonte) consolidam um cenário de contínua degradação das atividades.

O desmonte da educação pública poderá ainda se aprofundar com a aprovação das Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) 187 e 188, em especial essa última pois

concebida com a ideia de desvincular, desobrigar e desindexar as despesas públicas com saúde e educação previstas na Constituição Federal de 1988.

Importa registrar que a subtração de recursos da educação assim como das demais políticas sociais não é algo novo. A disputa pelo fundo público tem sido ganha pelo capital financeiro, impedindo a concretização das promessas feitas pela CF/88. Distintos governos têm priorizado o pagamento da dívida pública em detrimento do financiamento dos gastos sociais. No caso específico da educação, o exame das PECs 187 e 188 revela um acentuado esforço por parte do governo para substituir a concepção de educação como direito, de responsabilidade do Estado, para consagrar a educação reduzida a uma perspectiva econômica a ser gerenciada pelas forças do mercado.

Concluimos que, em que pese o curto espaço de tempo do governo Jair Bolsonaro, o processo de desmonte da educação superior pública é sistemático e com impactos crescentes em sua capacidade de contribuir para solução dos problemas sociais, econômicos, tecnológicos, científicos do Brasil, o que acaba, também, por abrir espaço para acentuar o processo de mercantilização do setor.

## REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, Antonio; ARAÚJO, Fabio Resende; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; MACEDO, Marconi Neves. **Universidades Públicas Federais no Enfrentamento ao Coronavírus: mobilização e construção de capacidades e lições aprendidas**. Natal: EDUFRN, 2020.

AMARAL, Nelson Cardoso. Dois anos de desgoverno – os números da desconstrução. *In: A Terra é Redonda*, v. 8, n. 4, p. 21, 8 abr. 2021. Disponível em: <[https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao/?doing\\_wp\\_cron=1645627188.2191870212554931640625](https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao/?doing_wp_cron=1645627188.2191870212554931640625)>.

ARAÚJO, Luisa. Michael W. Bauer e outros (2012), Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies and Effects. *In: Sociologia, Problemas e Práticas [Online]*, v. 84, 2017. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/spp/3174>>. Acesso em: 20 mai. 2022.

ARAUJO, Maria Arlete Duarte de. **O desmonte dos instrumentos de gestão**. Folha de São Paulo, 07 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2022/02/o-desmonte-dos-instrumentos-de-gestao.shtml>>. Acesso em: 15 jun. 2022).

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UFRN. **Carta aberta à Sociedade Potiguar: os impactos dos cortes nas IFES para a economia do RN**. 2019. Disponível em: <<http://www.proifes.org.br/noticias-sindicatos-federados/carta-aberta-a-sociedade-potiguar-os-impactos-dos-cortes-nas-ifes-para-a-economia-do-rn/>>. Acesso: 15 jun. 2022.

BARIFOUSE, Rafael. **Por que 84 mil pesquisadores do CNPq podem ficar sem bolsa em outubro.** BBC News Brasil, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/bbc/2019/07/13/por-que-84-mil-pesquisadores-do-cnpq-podem-ficar-sem-bolsa-em-outubro.html>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christopher; HÉRITIER, Adrienne. **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects.** Oxford: Oxford University Press, 2012.

BRASIL 247. **Universidades federais têm déficit de pelo menos 11 mil professores e técnicos.** 2022. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/brasil/universidades-federais-tem-deficit-de-pelo-menos-11-mil-professores-e-tecnicos?amp>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE PROFESSORES E PROFESSORAS DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E DE ENSINO BÁSICO E TECNOLÓGICO. **Orçamento inicial de 2020 reduz nominalmente os recursos disponíveis em mais de metade das IFES.** 2019. Disponível em: <<https://www.proifes.org.br/noticias-proifes/orcamento-inicial-de-2020-reduz-nominalmente-os-recursos-disponiveis-em-mais-de-metade-das-ifes/>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

GRAVEY; Viviane; JORDAN, Andrew. Does the European Union have a reverse gear? Policy dismantling in a hyperconsensual polity. In: **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 8, 2016, pp. 1180-1198.

GRAVEY; Viviane; JORDAN, Andrew. Policy dismantling at EU level: Reaching the limits of ‘an ever-closer ecological union’? In: **Public Administration**, v. 98, 2020, pp. 349-362.

Instituto de Estudos Socioeconômicos. **A conta do desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2021.** 2022. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrcamento2021-Inesc-1.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

JENSEN, Carsten; WENZELBURGUER, Georg; ZOHLNHÖFER, Reimut. Dismantling the Welfare State? after Twenty-five years: What have we learned and what should we learn?. In: **Journal of European Social Policy**, v. 29, n. 5, 2019, pp. 681-691.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christopher. Policy Dismantling. In: **Journal of European Policy**, v. 20, n. 5, 2013, pp. 795-805.

JORDANA, Jacint. Multiple Crises and Policy Dismantling in Spain: Political Strategies and Distributive Implications. In: **Political Studies Review**, v. 12, 2014, pp. 224-238.

KONCHINSKI, Vinicius. **Universidades federais perdem 12% do orçamento durante governo Bolsonaro.** Brasil de Fato. 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/02/16/universidades-federais-perdem-12-do-orcamento-durante-governo>>. Acesso em: 03 jun. 2022.

PIERSON, Paul. **Dismantling Welfare State?** Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SAYURI, Juliana. **Quais bolsas foram congeladas pela Capes e os impactos.** 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/05/09/Quais-bolsas-foram-congeladas-pela-Capes-E-os-impactos> >. Acesso em: 29 mai. 2022.