

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

VINÍCIUS GUIMARÃES DE SOUZA

**NOVOS CONTORNOS DO DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS? RELAÇÕES
INSTITUCIONAIS ENTRE O EXECUTIVO E AS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

VARGINHA – MG

2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

**NOVOS CONTORNOS DO DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS? RELAÇÕES
INSTITUCIONAIS ENTRE O EXECUTIVO E AS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para
obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e
Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas. Área de
concentração: Gestão Pública e Sociedade
Orientador: Prof. Dr. Luiz Antonio Staub Mafra

VARGINHA – MG

2025

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca Campus Varginha

Souza, Vinícius Guimarães de.

Novos contornos do desmonte de políticas públicas? Relações institucionais entre o executivo e as universidades federais / Vinícius Guimarães de Souza. - Varginha, MG, 2025.

152 f. : il. -

Orientador(a): Luiz Antônio Staub Mafra.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2025.

Bibliografia.

1. Universidade pública federal. 2. Desmonte de políticas públicas. 3. Governo federal. 4. Enfraquecimento. 5. Ensino superior. I. Mafra, Luiz Antônio Staub, orient. II. Título.

VÍNICIUS GUIMARÃES DE SOUZA

NOVOS CONTORNOS DO DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS? RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE O EXECUTIVO E AS UNIVERSIDADES FEDERAIS

O Presidente da banca examinadora abaixo assina a aprovação da Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em: 27 de junho de 2025.

Prof. Dr. Luiz Antônio Staub Mafra
Presidente da Banca Examinadora
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Prof. Dr. Fernando Batista Pereira
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Sandra Cristina Gomes
Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Norte



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Antônio Staub Mafra, Professor do Magistério Superior**, em 30/06/2025, às 11:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1548411** e o código CRC **A0237345**.

Dedico este trabalho a todos aqueles e aquelas que acreditam e defendem o papel transformador que a universidade pública possui; aos pesquisadores e pesquisadoras do Brasil, que persistem na produção científica apesar dos diversos desafios; e a todos que estiveram comigo durante a elaboração deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Paulo César e Flávia, que durante toda a vida me incentivaram a olhar para os estudos como uma oportunidade e por terem buscado me proporcionar as melhores condições ao longo de toda a minha formação acadêmica.

Ao Vitor, meu companheiro, que durante todo o mestrado esteve comigo, me apoiando, me ouvindo e sendo o melhor suporte que eu poderia ter.

Ao Prof. Dr. Luiz Antônio Staub Mafra, meu orientador, pela paciência, estímulo e pela construção conjunta de uma forma não convencional de enxergar os fenômenos e dilemas sociais, sendo fundamental para a realização do presente estudo.

À toda comunidade da Universidade Federal de Alfenas, sobretudo aos professores e professoras da graduação e da pós-graduação, a quem sempre tive grande admiração e respeito, e que de alguma forma me cativaram a seguir o caminho da pesquisa científica.

Aos amigos e colegas que estiveram comigo ao longo dos anos, e aqueles que optaram por caminhar ao meu lado durante minha trajetória acadêmica, tornando-a mais divertida e que também me ensinaram muito.

Aos meus familiares que estiveram torcendo por mim, em especial à minha saudosa avó, Eloísa Helena (em memória), meu maior exemplo de ser humano e a quem terei sempre boas referências.

Por fim, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), que viabilizaram a realização deste trabalho.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo geral analisar o contexto do desmonte de políticas públicas a partir das relações entre as Universidade Federais e o Executivo Federal no período de 2016 a 2022. Especificamente, objetiva-se: 1. Compreender o conceito de desmonte de políticas públicas e como ele tem sido aplicado em pesquisas realizadas no Brasil; 2. Realizar um resgate histórico das universidades públicas federais brasileiras, bem como da educação superior no Brasil, dando ênfase as políticas públicas desenvolvidas neste segmento; 3. Analisar os elementos específicos de cada Gestão do Governo Federal a partir dos quatro tipos de estratégias de desmonte de políticas públicas, estabelecidos por Bauer e Knill (2012), sendo elas: desmontagem por padrão (defeito), desmontagem por mudança de arena; desmontagem simbólica e desmontagem ativa. Para isso realizou-se uma pesquisa de natureza mista, ou seja, quantitativa e qualitativa. Utilizando de dados do SIOP sobre o orçamento do MEC, e do SoU_Ciência sobre o orçamento das universidades federais, juntamente com os dados do Censo da Educação Superior do Inep sobre o ensino superior brasileiro, foi realizada a análise estatística descritiva. Articulado aos dados quantitativos, foi realizada uma análise de conteúdo, a partir de quatro categorias estabelecidas a partir do quadro teórico de Bauer e Knill (2012) sobre o desmonte de políticas públicas. As categorias (i) desmontagem por padrão (ou defeito); (ii) desmontagem por mudança de arena; (iii) desmontagem simbólica; e (iv) desmontagem ativa, foram analisadas utilizando informações contidas nos quinze relatórios de gestão da Andifes, que puderam retratar os cenários que as universidades federais estiveram inseridas desde o final dos anos 1990, passando, desse modo, por diferentes gestões do Governo Federal, até chegar a atual, retratada no relatório mais recente (2022-2023). Dessa maneira, foram identificados ao menos um tipo de estratégia em cada categoria, sendo, em maioria, adotados a partir de 2016, mas intensificados na gestão de 2019-2022. Dentre as estratégias, pode-se mencionar: defasagem orçamentária das universidades federais; crescimento da educação superior via Educação à Distância nas instituições privadas; não proposição de políticas públicas para a educação superior (federal); tentativa de enfraquecimento da autonomia das universidades via projetos do MEC; declarações públicas, ataques via rede sociais contra as universidades e emprego de informações infundadas para justificar a interferências na escolha de reitores; enfraquecimento na relação institucional entre Andifes e MEC; instabilidade na gestão do MEC e reformas constitucionais. Assim, entende-se que, além de um retrocesso democrático, este período se configurou como um período de desgaste institucional e enfraquecimento das IES.

Palavras-chave: universidade pública federal; desmonte de políticas públicas; governo federal; enfraquecimento; ensino superior.

ABSTRACT

The present study aimed to analyze the context of the dismantling of public policies based on the relationships between Federal Universities and the Federal Executive Branch from 2016 to 2022. Specifically, the objectives are: (i) To understand the concept of the dismantling of public policies and how it has been applied in research conducted in Brazil; (ii) To provide a historical overview of Brazilian federal public universities, as well as higher education in Brazil, emphasizing the public policies developed in this sector; (iii) To analyze the specific elements of each Federal Government administration based on the four types of public policy dismantling strategies established by Bauer and Knill (2012), namely: dismantling by default, dismantling by arena shifting, symbolic dismantling, and active dismantling. To achieve this, a mixed-method research approach was adopted, incorporating both quantitative and qualitative analyses. Using data from SIOP on the Ministry of Education's budget, SoU_Ciência on federal university budgets, and the Higher Education Census from Inep regarding Brazilian higher education, a descriptive statistical analysis was conducted. Complementing the quantitative data, a content analysis was performed, structured around four categories derived from Bauer and Knill's (2012) theoretical framework on public policy dismantling. The categories—(i) dismantling by default; (ii) dismantling by arena shifting; (iii) symbolic dismantling; and (iv) active dismantling—were examined using information found in fifteen Andifes management reports, which depict the contexts in which federal universities have been operating since the late 1990s, covering various Federal Government administrations up to the current one, represented in the most recent report (2022–2023). At least one type of strategy was identified within each category, most of which were implemented from 2016 onward, but intensified during the 2019–2022 administration. Among the strategies observed are: budgetary stagnation in federal universities; expansion of higher education through Distance Education in private institutions; lack of public policy proposals for federal higher education; attempts to weaken university autonomy through Ministry of Education projects; public statements and social media attacks against universities, along with unfounded claims to justify interference in the selection of university rectors; weakening of institutional relations between Andifes and the Ministry of Education; instability within the Ministry of Education's administration; and constitutional reforms. Thus, beyond representing a democratic setback, this period has been characterized by institutional erosion and the weakening of higher education institutions.

Keywords: federal public university; dismantling of public policies; federal government; weakening; higher education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O estudo de desmonte de políticas públicas: principais elementos analíticos	21
Figura 2 – Caminho metodológico	75
Figura 3 – Montantes liquidados, por ano, em relação à Infraestrutura e material permanente das universidades federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024	79
Figura 4 – Montantes liquidados, por ano, em relação às despesas de manutenção e funcionamento das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024	81
Figura 5 – Montantes liquidados, por ano, em relação as despesas com assistência ao estudante das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024.....	83
Figura 6 – Evolução gráfica dos valores totais sobre o orçamento discricionário liquidado das universidades federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024....	85
Figura 7 – Número de Instituições de Educação Superior – Brasil 2023.....	87
Figura 8 – Número de vagas em cursos de graduação, por modalidade de ensino e tipo de vaga, segundo a categoria administrativa – Brasil 2023.....	88
Figura 9 – Número de docentes em atuação na educação superior de graduação, por rede de ensino – Brasil (2013-2023)	89
Figura 10 – Razão aluno-docente na educação superior de graduação por rede e modalidade de ensino – Brasil 2023.....	90
Figura 11 – Evolução do número de cursos de graduação à distância – Brasil 2000-2023	91
Figura 12 – Número de vagas oferecidas em cursos de graduação, por modalidade de ensino – Brasil 2014-2023.	92
Figura 13 – Número de vagas oferecidas em cursos de graduação na rede pública, por modalidade de ensino – Brasil (2014-2023).....	92
Figura 14 – Percentual de vagas ofertadas para ingresso em cursos de graduação (bacharelado, tecnólogo e licenciatura) em 2023	93
Figura 15 – Número de ingressantes em cursos de graduação no Brasil entre 2013 e 2023....	94
Figura 16 – Número de matrículas em cursos de graduação no Brasil (1980-2023)	95
Figura 17 – Número de matrículas em cursos de graduação, por modalidade de ensino – Brasil (1980-2023)	95

Figura 18 – Número de matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa – Brasil (1980-2023).....	96
Figura 19 – Distribuição dos 1,3 milhão de alunos matriculados na rede federal de educação superior – Brasil 2023.....	97
Figura 20 – Participação da rede privada na matrícula de educação superior de graduação – Brasil 2023.....	98
Figura 21 – Número de alunos matriculados na rede privada de educação superior que possuem FIES ou Prouni (Brasil – 2013-2023).....	98
Figura 22 – Distribuição da matrícula nos cursos de graduação EaD, por Unidade da Federação da localização da sede da instituição – Brasil 2023.....	100
Figura 23 – Nota divulgada pela Andifes em 2017 intitulada: Pelo Estado de Direito e Soberania Popular.....	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Medição de expansão e desmonte político	21
Quadro 2 – Dimensões e indicadores do desmonte de políticas públicas	23
Quadro 3 – Tipos de estratégias de desmonte de políticas públicas	29
Quadro 4 – Estratégias de desmantelamento e seus efeitos esperados.....	31
Quadro 5 – Tipos de desmonte institucional	38
Quadro 6 – Síntese dos elementos que caracterizam o processo de desmonte de políticas públicas no Brasil	43
Quadro 7 – Tipologias de estratégias de acordo com as práticas e suas escalas	48
Quadro 8 – Categorias de análise	74
Quadro 9 – Políticas públicas voltadas a educação superior estabelecidos.....	114
Quadro 10 – Pontos elencados nos relatórios de gestão da Andifes que apontam para uma boa relação institucional com o MEC/Governo Federal	124
Quadro 11 – Histórico de Ministros da Educação	131
Quadro 12 – Estratégias de desmontagem de políticas públicas identificadas (2016-2022) .	137

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento liquidado do MEC destinado à educação superior (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024	77
Tabela 2 – Valores anuais do montante liquidado em relação à Infraestrutura e material permanente das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024.....	79
Tabela 3 – Valores anuais do montante liquidado em relação às despesas de manutenção e funcionamento das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024	81
Tabela 4 – Valores anuais do montante liquidado em relação as despesas com assistência ao estudante das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024.....	83
Tabela 5 – Valores totais sobre o orçamento liquidado do MEC para a educação superior e sobre o orçamento discricionário liquidado das universidades federais (2000- 2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024	84

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL.....	18
2.1	CONTRIBUIÇÕES DE BAUER E KNILL (2012) SOBRE O CONCEITO DE DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.2	DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS DOS ESTUDOS REALIZADOS.....	33
3	O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E O PAPEL DA UNIVERSIDADE: UM RESGATE HISTÓRICO PARA COMPREENDER CONTEXTOS PRESENTES	52
3.1	O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO.....	52
3.2	EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO	59
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	68
5	O QUE OS NÚMEROS DIZEM SOBRE O DESMONTE: ANÁLISE ESTATÍSTICA DESCRITIVA DO CENÁRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	76
5.1	ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES	76
5.2	ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA.....	87
6	ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DA ANDIFES .	102
6.1	DESMONTAGEM POR PADRÃO (OU DEFEITO).....	102
6.1.1	Ausência de ajustes orçamentários das universidades federais	102
6.1.2	Diminuição na criação de políticas públicas	114
6.1.3	Enfraquecimento das universidades federais: projeto ou descaso?.....	115
6.2	DESMONTAGEM POR MUDANÇA DE ARENA.....	118
6.2.1	Crescimento da Educação a Distância pela rede privada de educação superior .	119
6.2.2	Projeto Future-se	120
6.3	DESMONTAGEM POR AÇÃO SIMBÓLICA	122
6.4	DESMONTAGEM ATIVA.....	133
7	O QUE SE PODE COMPREENDER COMO DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM ESPECÍFICO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS?	136
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
	REFERÊNCIAS.....	143

1 INTRODUÇÃO

A universidade pública no Brasil é uma instituição secular, estabelecida e mantida enquanto uma das instituições integrantes do Estado de acordo com a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Além disso, conforme consta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1996), as universidades públicas são autônomas política e didaticamente, de modo com que não sofram interferências de agentes políticos e de outras naturezas. No entanto, como verificado por Pereira, Zaidan e Galvão (2022) e Fernandes *et al.* (2024), nos últimos 10 anos as universidades estiveram submetidas em condições adversas, que podem ser enquadradas no que se chama de desmonte de políticas públicas. Esse cenário, tido como ameaçador à garantia de autonomia dessas instituições, tende a assumir diferentes contornos de acordo com os cenários políticos e econômicos, sendo um tema de relevância a ser estudado, sobretudo quanto às relações institucionais estabelecidas entre o Governo Federal e as instituições integrantes do Estado.

O período de 2016 a 2022, considerado como um retrocesso democrático (Gomide; Silva; Leopoldi, 2023a; Gomide; Silva; Leopoldi, 2023b; Grisa *et al.*, 2022) foi marcado pela redução, diminuição ou remoção de instrumentos, ou das capacidades administrativas existentes para a implementação das políticas públicas (Gomide; Silva; Leopoldi, 2023a), o que, conforme posto por Bauer e Knill (2012), seriam características do fenômeno de desmonte de políticas públicas. Verifica-se isso, por exemplo, na interrupção de políticas voltadas ao processo de expansão da educação superior federal que ocorreu durante as décadas 2000 e 2010, como é o exemplo do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)¹, programa do Governo Federal responsável pela reestruturação das universidades já existentes a partir da criação de novos campi, novos cursos de graduação e pós-graduação, além da ampliação do número de profissionais da educação (docentes e técnicos) e criação de novas universidades (Gomes, 2024; Saviani, 2010; Silva, 2014).

Para além desses aspectos, outros fatores também incidem sob formas ‘veladas’ de desmonte, como o discurso de austeridade fiscal que ganhou destaque enquanto uma forma de conter a crise instaurada a partir de 2015 e manter o Estado, o que levou a uma série de reformas no âmbito público a partir de 2016 (Condé, 2023), como é o caso da Reforma no Ensino Médio (também chamado de Novo Ensino Médio), institucionalizada pela Lei nº 13.415 de 2017

¹ O REUNI não foi a única política de expansão do ensino superior público no Brasil, tendo em vista outras políticas que visaram o aumento dos Institutos Federais.

(Brasil, 2017a); a Reforma Trabalhista instituída em 2017 pela Lei 13.467 (Brasil, 2017b); a Reforma da Previdência, institucionalizada pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019 (Brasil, 2019) e a Emenda Constitucional 95 de 2016 (Brasil, 2016), conhecida como Teto de Gastos. Nesta última reforma mencionada, em que o corte de “gastos” públicos com políticas sociais foi o foco dos governos e, com a promulgação de novas legislações, consideradas reformas, foi retirado o provimento de áreas cruciais para a população, causando preocupação para estes segmentos (Fleury *et al.*, 2024, Sabourin, 2020; Santos, Lira, 2022).

O que se vê, portanto, é que o fenômeno do desmonte de políticas públicas pode apresentar diferentes nuances e que, por isso, deve ser analisado de forma precisa. Uma das principais contribuições teóricas para interpretar o fenômeno do desmonte de políticas públicas é o quadro conceitual estabelecido por Bauer e Knill (2012), que buscaram compreender como este fenômeno se dá, seus motivos e as possíveis implicações do desmonte de políticas no cenário político. Para os autores, o desmonte de políticas públicas é entendido como a mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que reduz o número de políticas numa determinada área, reduz o número de instrumentos políticos utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos centrais da política e/ou poder ser alcançado através da manipulação das capacidades para implementá-las e supervisioná-las. Assim, reafirma-se que o desmonte de políticas públicas pode se dar de diferentes formas e, mais do que uma finalidade em si, ele também pode ser um meio de enfraquecimento de instituições.

No Brasil, alguns estudos buscaram analisar como o fenômeno do desmonte de políticas públicas se deu em diferentes áreas, considerando o cenário crítico já pontuado por Gomide, Silva e Leopoldi (2023a). De modo geral, o que tais estudos observam é que a partir de 2019, são adotadas estratégias não declaradas, mas que se aproximam do processo de desmonte de políticas públicas. Neste período, o que se viu foi o enfraquecimento de políticas públicas já estabelecidas (e, de certa forma, bem-sucedidas, oriundas de gestões anteriores), colocando-as em uma situação desfavorável de continuidade (Borges; Borge; Freitas, 2019; Cavalcante, 2022; Gugliano *et al.*, 2021; Grisa *et al.*, 2022; Neves, 2023; Marques *et al.*, 2019; Sabourin, 2020).

Embora Pereira, Zaidan e Galvão (2022) e Fernandes *et al.* (2024) já tenham apontado para as condições adversas em que a educação, sobretudo a educação superior esteve submetida, em que os responsáveis por essa área pouco fizeram para o seu desenvolvimento (como, por exemplo, os dilemas envolvendo o orçamento das IFES (Coutinho, 2021; Pereira, Zaidan; Galvão, 2022; Sabourin, 2020; Santos, Lira, 2022), entende-se que é necessário analisar, de

modo mais profundo (ou seja, utilizando de dados históricos detalhados e demais registros), o processo de desmonte das universidades federais.

Desse modo, considerando o importante papel desempenhado pelas universidades públicas federais na produção científica e no desenvolvimento humano e social, tecnológico e econômico, bem como a necessidade de produzir novas pesquisas a respeito do período considerado como um retrocesso democrático em que diferentes áreas tiveram suas políticas desmanteladas, o presente estudo, na intenção de complementar as investigações já realizadas a respeito do desmonte de políticas públicas nas Instituições Federais de Ensino Superior, tem como problema de pesquisa: Como pode ser compreendido o processo de desmonte de políticas públicas a partir da relação entre o Governo Federal e as universidades públicas federais, por meio das contribuições teóricas e conceituais de Bauer e Knill (2012)?

Assim, a pesquisa tem como objetivo geral analisar o contexto do desmonte de políticas públicas a partir das relações entre as Universidade Federais e o Executivo Federal no período de 2016 a 2022. Especificamente, objetiva-se: 1. Compreender o conceito de desmonte de políticas públicas e como ele tem sido aplicado em pesquisas realizadas no Brasil; 2. Realizar um resgate histórico das universidades públicas federais brasileiras, bem como da educação superior no Brasil, dando ênfase as políticas públicas desenvolvidas neste segmento; 3. Analisar os elementos específicos de cada Gestão do Governo Federal a partir dos quatro tipos de estratégias de desmonte de políticas públicas, estabelecidos por Bauer e Knill (2012), sendo elas: desmontagem por padrão (defeito), desmontagem por mudança de arena; desmontagem simbólica e desmontagem ativa.

Logo, o presente estudo está organizado em oito seções contando com a introdução. De modo a atingir o primeiro objetivo específico desta pesquisa, na seção 2, intitulada: Desmonte de políticas públicas e seus desdobramentos no Brasil, buscou-se apresentar o quadro conceitual a respeito do desmonte de políticas públicas apresentado por Bauer e Knill (2012), bem como aproximar tal conceito de discussões sobre disputas de poder e suas possíveis consequências políticas e sociais. Nesta seção também foram resgatados estudos correlatos que abordam o fenômeno do desmonte de políticas públicas em diferentes áreas no Brasil.

Na seção 3, intitulada O ensino superior brasileiro e o papel da universidade: um resgate histórico para compreender contextos presentes, buscou-se discutir sobre o ensino superior no Brasil durante o período pós-redemocratização até os dias atuais, e sobre o advento da chamada Educação a Distância (EaD), e suas implicações para o sistema educacional superior. Observou-se principalmente as políticas públicas estabelecidas ao longo dos anos e suas implicações, contribuindo, desse modo, no segundo objetivo específico da pesquisa.

A metodologia adotada no presente estudo está descrita na seção 4, destacando a natureza da pesquisa e dos métodos utilizados. Também buscou-se justificar a escolha das fontes e seus respectivos dados, utilizados para chegar ao objetivo do estudo. As seções 5 e 6 são, respectivamente, as análises quantitativa e qualitativa propostas na seção 4, baseadas nos dados numéricos sobre o orçamento das universidades federais, sobre o cenário do ensino superior brasileiro, e nas informações presentes nos relatórios de gestão divulgados pela Andifes, de modo a alcançar o segundo e terceiro objetivos específicos deste estudo.

Na seção 7 foi realizada uma discussão a partir dos resultados obtidos nas análises presentes nas seções 5 e 6, bem como articulando estes resultados com os estudos prévios sobre a educação superior no Brasil e sobre o desmonte de políticas públicas. Por fim, na seção 8, são apresentadas as considerações a respeito dos resultados obtidos no presente estudos, bem como apontamentos pertinentes sobre as limitações da pesquisa e as oportunidades para investigações futuras.

2 DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL

O desmonte de políticas públicas enquanto um conceito que procura contrapor uma visão de construção do Estado e das ações empreendidas para o fortalecimento da democracia, da transparência, da participação social, retrata a forma como mudanças institucionais podem ser empreendidas (de modo estratégico) a fim de enfraquecer determinadas políticas ou áreas de um governo, levando a um possível desmonte. Assim, o desmonte de políticas públicas vem se transformando ao longo dos anos em forma e conteúdo, não se tratando simplesmente - como o próprio sentido da palavra – de desmontar um objeto, ou como anteriormente, uma conotação de encerrar uma atividade ou a venda de um ativo do Estado, mas trata-se de um dos elementos da prática política e de um campo de disputas.

Desse modo, da mesma forma em que podem ser adotadas estratégias discursivas de ataques para desacreditar políticas públicas e direitos conquistados pela população, também são adotadas medidas com justificativas técnicas de que o Estado precisa ser mais eficiente e, portanto, determinados segmentos são mais prioritários em razão de outros. Sendo assim, concebe-se que o fenômeno de desmonte de políticas públicas é um tema de investigação complexa, sendo necessário o amparo de arcabouços conceituais já estruturados que ajudem a entender melhor esse caso.

O presente tópico utiliza de estudos já realizados a respeito não só do conceito de desmonte de políticas públicas, sobretudo o trabalho de Bauer e Knill (2012), a fim de não só dar clareza ao que a literatura, mas também por trazem contribuições a respeito das características e de como o desmonte (ou desmantelamento) de políticas públicas pode ser compreendido. Assim, na intenção de compreender o desmonte e seus desdobramentos no cenário brasileiro, utilizou-se de estudos correlatos que buscaram caracterizar como este fenômeno se deu no país ao longo dos anos. Estes estudos, além de convergirem entre si em alguns aspectos, também demonstram particularidades de como o processo de desmonte de políticas públicas se deu em diferentes períodos, além de demonstrar quais as estratégias mais adotadas e de que forma foram utilizadas.

Os estudos demonstram que o fenômeno do desmonte de políticas públicas apresentou diferentes aspectos ao longo das décadas de 2010 e 2020, o que levou a uma maior pormenorização deste tema, procurando contextualizar o cenário brasileiro durante estes períodos. A partir de 2019, por exemplo, novas estratégias de desmonte de políticas públicas são observadas, o que levou à mais investigações e, com isso, novas constatações a respeito

deste fenômeno. Somam-se a estas discussões, estudos pertinentes que abordam sobre a relação entre a burocracia estatal e os atores políticos nesse cenário de desmonte e, qual a forma de reação que os burocratas podem adotar quando se há tentativas de desmonte do Estado e suas instituições, responsáveis pelas políticas públicas. Logo, tem-se que “a desconstrução de políticas públicas ou a retração da atuação estatal pode ter causas explicativas diversas, bem como justificativas e consequências variadas” (Couto; Rech, 2023, p. 443).

2.1 CONTRIBUIÇÕES DE BAUER E KNILL (2012) SOBRE O CONCEITO DE DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

À luz da teoria de Bauer *et al.* (2012), o desmonte ou desmantelamento de políticas públicas - *policy dismantling* (Bauer *et al.*, 2012) -, volta-se aos custos e benefícios políticos que os tomadores de decisão política poderão gerar para si, superando as consequências que a não implementação dessas políticas públicas teriam para a sociedade. Logo, os autores buscaram responder uma série de questões, como:

(i) Porque os decisores políticos optam pelo desmantelamento de uma política, atendendo a que esse desmantelamento pode originar mudanças potencialmente dolorosas para pelo menos alguns grupos sociais? (ii) O tipo de estratégia de desmantelamento de políticas adotado pelos decisores é condicionado pelas referências dos outros atores, pelas oportunidades de constrangimentos institucionais e por fatores situacionais específicos? (iii) Porque os decisores, enquanto atores racionais, cujo objetivo último é assegurar a sua própria reeleição, se comprometem de forma deliberada e consciente com um processo potencialmente impopular como é o desmantelamento de políticas? (Bauer *et al.*, 2012).

Assim, são considerados alguns aspectos como os fatores externos, ou seja, a própria crise financeira e o neoliberalismo, as oportunidades de constrangimento institucionais, como é o caso do sistema eleitoral e dos partidos políticos, e de fatores situacionais, como o ciclo de eleições e autoridade supragovernamental, que se caracterizam como momentos críticos que podem levar uma política pública ao fim (Sabourin, 2020).

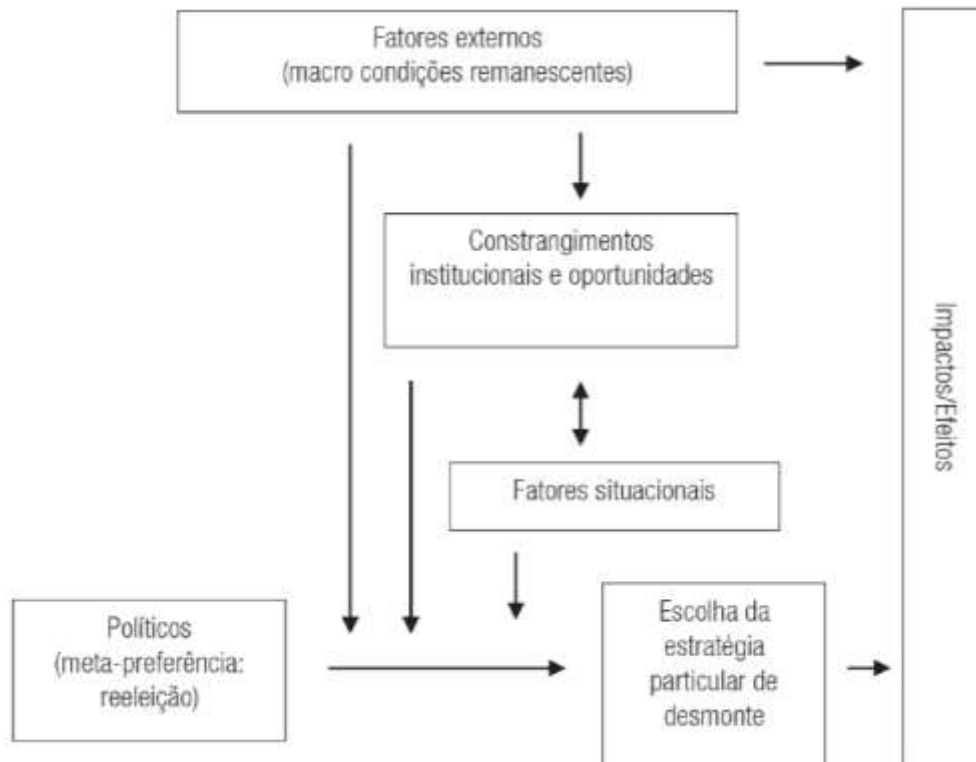
Ao olhar para essas questões que podem conduzir as decisões dos agentes políticos, considerando os efeitos que um possível desmonte de políticas pode causar para um grupo social ou as implicações que podem ser causadas na reputação dos políticos em época de reeleição, pode-se complementar o que aponta Sabourin (2020), na ideia de que, as estratégias também podem ser utilizadas para que as políticas não sejam de fato e, imediatamente acabadas. Uma vez notados os riscos que estes políticos correm ao adotarem as medidas de desmontagem

de políticas públicas, estes podem optar pelo enfraquecimento das políticas ou de organismos ligados a tais políticas.

Ligada à análise de mudança política, a questão do desmantelamento político foi tratada por Bauer e Knill (2012) como um processo de redução ou diminuição dos mecanismos políticos existentes, em que os autores buscaram elucidar as causas, condições e estratégias de uma mudança que, até então, não possuía muita descrição no âmbito das mudanças políticas. Para eles, os políticos (sobretudo governantes e legisladores) são atores-chave do desmantelamento. Tratá-los como principais componentes no jogo do desmonte, no entanto, não significa que os contextos políticos e institucionais em que estes atores operam não sejam importantes em certa medida. Esses elementos precisam, conjuntamente, ser incluídos pois moldam as oportunidades e os constrangimentos às suas ações (Bauer; Knill, 2012).

Questões como: quando é que os políticos se envolvem no desmonte de políticas públicas? e se os políticos se envolvem no desmonte de políticas públicas, que fatores devem ser considerados para revelar relações sistemáticas entre as suas preferências e sua subsequente escolha de estratégia? norteiam Bauer e Knill (2012), que propuseram o seguinte esquema, trazido na Figura 1. O quadro analítico dos autores formula sistematicamente as expectativas de modo relativo às condições em que os políticos se envolvem no desmantelamento de políticas públicas e às estratégias que selecionam para alcançarem suas finalidades e efeitos desejados.

Figura 1 – O estudo de desmonte de políticas públicas: principais elementos analíticos



Fonte: Bauer; Knill (2012).

De certo modo, o desmonte parte da decisão (contestada) de dismantelar ou não, e, conseqüentemente, da seleção e utilização de uma estratégia para tal feito. Assim, os autores compreendem que o desmonte tem seus aspectos, do mesmo modo que o processo de expansão de políticas públicas pode ter nessa questão de mudança política (Bauer; Knill, 2012). Esses aspectos que medem as potencialidades de novas políticas ou de políticas existentes, propõem diferenciar os processos pela presença da política, os instrumentos das políticas e as configurações dos instrumentos das políticas (Quadro 1).

Quadro 1 – Medição de expansão e desmonte político

Dimensão da política	Expansão política	Desmonte político
Presença da política	Uma nova política é criada para extinguir outra	Política existente é abolida
Instrumentos das políticas	O número de instrumentos aumenta, por exemplo, instrumentos baseados em informações são adicionados	O número de instrumentos diminui, por exemplo, abolição de instrumentos baseados no mercado
Configurações dos instrumentos das políticas	Reforço dos níveis regulatórios, por exemplo, nível de imposto mais alto ou limites máximos permitidos mais baixos para emissões industriais	Perda no nível regulatório, por exemplo, níveis fiscais mais baixos ou limites máximos permitidos mais elevados para emissões industriais

Fonte: Bauer; Knill (2012).

Adicionalmente, Bauer e Knill (2012) distinguem o fenômeno do desmonte de políticas públicas em duas categorias: densidade política e intensidade política. A densidade política descreve em que medida uma determinada área de política é abordada pelas atividades governamentais. Refere-se a diferenciação interna de um determinado campo, subcampo ou item político. As mudanças na densidade política, em um determinado campo político, podem ser avaliadas por dois indicadores: o número de políticas e o número de instrumentos aplicados.

Mesmo que a densidade política represente a amplitude que a atividade legislativa possui em um determinado domínio político, a intensidade política, por outro lado, fornece uma base para mensurar o relativo rigor e/ou excelência das políticas públicas. Conforme diminui a intensidade política, demonstra-se que uma jurisdição possui menos capacidade de intervenção numa determinada área, possivelmente sendo este o resultado da aplicação de estratégias de desmonte de políticas. Assim, novamente, distingue-se em dois indicadores a maneira de medir as mudanças na intensidade das políticas: intensidade substancial e intensidade formal (Bauer; Knill, 2012).

Entende-se a intensidade substancial como o nível e o domínio da intervenção do governo. O nível (ou definição), como colocado por Bauer e Knill (2012), dos instrumentos das políticas, como já mencionado nos exemplos no Quadro 1, refere-se ao que é permitido dentro das capacidades, como por exemplo os níveis de benefícios em relação as políticas de bem-estar. Já quanto ao domínio da intervenção, este pode diminuir com as reduções no número de casos ou grupos de uma política pública. Por fim, na compreensão do desmantelamento, no que diz respeito aos níveis substanciais de regulamentação, as respectivas mudanças nas políticas públicas podem tanto emergir de decisões políticas positivas, como do não ajustamento às mudanças nas condições do contexto socioeconômico ou ao progresso tecnológico (Bauer; Knill, 2012).

A intensidade política, por sua vez, não é afetada apenas pelo âmbito e nível de intervenções (isto é, pela intensidade substancial), mas também por aspectos mais formais, como colocado por Bauer e Knill (2012). Desse modo, a intensidade formal refere-se principalmente aos fatores que afetam a probabilidade de que requisitos e premissas substanciais sejam efetivamente alcançadas. De modo a condensar todos esses elementos, as dimensões do desmonte de políticas e alguns indicadores para medi-las estão apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 – Dimensões e indicadores do desmonte de políticas públicas

Dimensão		Indicadores (e explicação)
Densidade da política	Densidade da política	Mudança no número de políticas ao longo do tempo (diferença entre o número de políticas implementadas e extintas)
	Densidade do instrumento	Mudança no número de instrumentos ao longo do tempo (Diferença entre o número de instrumentos implementados e extintos)
Intensidade da política	Intensidade substancial	Ajustes de instrumentos (ajustes positivos e não ajustes) no que diz respeito à rigidez regulamentar ou à excelência do serviço
		Âmbito dos instrumentos (Diferença entre efeitos crescentes e decrescentes)
	Intensidade formal	Capacidade de execução Capacidades administrativas Capacidades processuais (Diferença entre número e/ou medidas de grau com efeitos crescentes e decrescentes)

Fonte: Bauer; Knill (2012).

Nesse sentido, para Bauer e Knill (2012), a definição de desmonte de políticas públicas seria a mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que reduz o número de políticas numa determinada área, reduz o número de instrumentos políticos utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos centrais da política e/ou poder ser alcançado através da manipulação das capacidades para implementá-las e supervisioná-las.

Esta importante definição feita pelos autores e, as colocações resgatadas até aqui, demonstram o porquê o estudo feito por Bauer e Knill (2012) é contributivo no sentido de reafirmar que, para além do desmonte enquanto fim, isto é, a extinção de uma política pública, ele também pode ser concebido como uma forma de enfraquecer, seja na densidade ou na intensidade, uma política pública, ao passo que em determinado momento ela se torne insustentável ou indiferente para a população. Essas alterações na densidade e na intensidade que podem se dar de diferentes modos, embora possam partir da decisão dos agentes políticos, interligam-se com as atividades e responsabilidades de outros atores que estão diretamente ligados às políticas, como é o caso dos próprios burocratas.

De modo a complementar o conceito de Bauer e Knill (2012), Menicucci (2024, p. 103) afirma que há outras formas de desmonte, podendo ser essas

mais do que apenas mensurável em termos de número de políticas/programas e de instrumentos, e da generosidade da cobertura, pode também significar mudança nos princípios, explícitos ou implícitos, que orientam a política e até nos seus objetivos, e que se traduz na sua organização, arranjo de implementação e na introdução de novos instrumentos – muitas vezes convivendo com os anteriores. Dessa perspectiva, muda-

se a direção da política, conforme enfocado por aqueles autores, evitando-se o custo político de eliminá-la.

Assim, a autora se apropria de Pierson (1994) ao pontuar que o desmonte pode assumir uma forma de inviabilização sistêmica, ou seja, as políticas são reduzidas devido às estratégias indiretas, não levando uma política ao seu fim, mas trazendo mudanças diretas (Menicucci, 2024).

Por meio dos fatores externos e das macros condições (como o crescimento econômico ou a propagação em grande escala de uma ideia), difíceis de teorizar, Bauer e Knill (2012) elaboraram suas análises, considerando, ainda, a existência de oportunidades e restrições institucionais decorrentes do sistema político ou das configurações estruturais que são específicas à cada tipo de política. Dessa maneira, quanto às preferências dos atores políticos nesse complexo do desmonte de políticas públicas, tendo em vista os fatores externos, Bauer e Knill (2012) apontam que os políticos possuem uma metapreferência para permanecerem em seus cargos, isto é, continuarem eleitos. Entretanto, suas preferências podem depender das situações em que esses políticos se veem inseridos, podendo ser diferentes e podendo também variar em função das preferências de outros intervenientes, dadas as condições externas e institucionais. Nestes casos, as decisões de desmonte centram-se nos custos e benefícios gerados aos atores políticos, considerados como os políticos eleitos que ocupam cargos nos governos nacionais.

Compreende-se que, os atores políticos podem encontrar resistência por parte da população, por parte de seus eleitores e também de outros interventores, como os burocratas (Lotta *et al.*, 2023). Isso faz com que os políticos avaliem a viabilidade de um possível desmonte, procurando fazer desta escolha algo benéfico a eles, e não o contrário. Quando o cenário não é favorável, ou seja, os políticos possuem fatores que podem colocar seus mandatos em risco, eles acabam por não prosseguir com a ideia de desmonte, ou, podem adotar estratégias mais sutis. Há, no entanto, uma forma de compreender esta dinâmica, já teorizada por Bobbio (2015), sobre as ações veladas dos políticos.

O duplo Estado para o Bobbio possui um sentido duplo de poder, isto é, o Estado normativo e o Estado discricionário, que age baseado em juízo de oportunidade. Esse Estado duplo sujeita-se a sua forma democrática, sendo ele democrático e constitucional no exterior e imperialista no seu interior. Para o autor, isso leva a uma invisibilidade do Estado, acarretando numa série de outros fenômenos políticos e institucionais dentro do aparelho do Estado (Bobbio, 2015).

Esse lado invisível do Estado, em que prevalece o poder oculto, é onde ocorrem as práticas ilegais e demais conspirações que corroem o sistema democrático. Tais práticas não podem vir à tona pois são condenados e considerados escândalos que ameaçam a ordem republicana. A ideia do poder invisível é, no entanto, incompatível com a concepção de democracia, tendo em vista a necessidade da publicidade dos atos. Isso acontece pois, dentro do âmbito público, pode haver, intencionalmente ou não, confusões com a forma de agir no âmbito privado, onde a opacidade é legítima (Bobbio, 2015).

Os custos e benefícios são diferentes entre os atores políticos e os atores sociais, compreendidos como aqueles a quem a política pública se volta. Isso se dá, pois, estes custos e benefícios, como apontado por Bauer e Knill (2012), tem a ver com as percepções dos atores políticos e a forma como avaliarão os potenciais custos e benefícios políticos do desmantelamento em detrimento de outras preferências, distinguindo-se, portanto, dos custos e outros benefícios voltados à sociedade, gerados quando as políticas são de fato desmontadas (ou seja, os efeitos do desmonte). Entende-se, portanto, que as estratégias de desmonte adotadas afetam a experiência dos atores sociais, mudando os efeitos políticos das políticas públicas (Bauer; Knill, 2012).

Nesse aspecto, cabe lembrar que as políticas públicas são a ação do Estado perante a um problema considerado público (Secchi, 2013; Souza, 2006). Logo, elas existiriam para sanar problemas sociais e melhorar a vida de determinados grupos sociais. Mesmo havendo tipos diferentes de políticas públicas que impliquem em ganhos para um grupo e perdas para outro, como é o caso das políticas redistributivas (Souza, 2006), o que se visa é uma maior equidade e paridade nas condições de vida, considerando a desigualdade social presente na sociedade. No caso do desmonte de políticas públicas, como resultado, tem-se a redução dos instrumentos dessas políticas voltadas à sociedade (Bauer; Knill, 2012).

A intenção de desmantelar as políticas públicas, nessa lógica, ocorre em função de obter benefícios políticos, na ideia de que estes excedam os respectivos custos a eles associados. Em outra perspectiva, o desmonte pode ser visto como algo politicamente benéfico aos políticos, nos casos em que o não desmonte de alguma política custaria mais caro. Neste último caso, o desmonte seria dos males, o menor, num cenário em que os políticos se veem confrontados com objetivos contraditórios (Bauer; Knill, 2012). Assim, os custos políticos excedem os benefícios políticos, levando os atores políticos buscarem por estratégias que reduzam os custos políticos, disfarçando o desmantelamento e buscando escapar da culpa política que este desmonte pode causar. Bauer e Knill (2012) utilizam o termo “custo político líquido do desmantelamento” para

estes casos, entendendo que, este pode ser reduzido até certo ponto em que não cause prejuízos as oportunidades eleitorais e os objetivos políticos.

Em livre tradução:

Os atores políticos selecionam estratégias de desmantelamento para maximizar a sua utilidade numa determinada estrutura de oportunidades políticas (ou seja, compreendendo oportunidades e restrições institucionais, bem como os objetivos e estratégias dos outros atores envolvidos). Simplificando, o comportamento dos políticos emergirá da interação entre as coisas que eles desejam (conquistas políticas, reeleições, entre outros) e as estratégias e restrições externas percebidas por outros atores (austeridade permanente, pressões regulatórias internacionais, mudanças tecnológicas). É também provável que, nas suas avaliações individuais dos custos e benefícios do desmantelamento, os atores políticos apresentem certos preconceitos cognitivos (Bauer; Knill, 2012, p. 38).

Dessa forma, entende-se que, de modo a diminuir os custos políticos do desmonte, os agentes políticos podem optar por agirem de modo oculto, ou seja, sem muita visibilidade, como já apontado por Bobbio (2015) no que o autor chama de Estado invisível. Nessas condições, os agentes políticos podem utilizar de informações equivocadas ou justificativas distorcidas para concretizar o desmonte, bem como abrir brechas para que empresas e corporações influenciem diretamente a política do Estado, fazendo com que este volte-se a priorizar os interesses dos atores privados que podem se beneficiar do desmonte de políticas públicas.

O desmantelamento de políticas públicas se condiciona, portanto, pelas circunstâncias que prevalecem no nível macro, como a estabilidade do sistema financeiro, as mudanças dos meios tecnológicos, as ondas de ideias que buscam reformar o setor público (como no caso do neoliberalismo econômico), e até mesmo a importância, do ponto de vista político, de algumas pautas específicas. Estes, segundo Bauer e Knill (2012), são potencialmente importantes, pois podem alterar a forma como os intervenientes operam nos seus sistemas nacionais. Isso quer dizer que os fatores situacionais devem ser considerados quando se analisa, de forma sistemática, o desmantelamento de políticas e seus efeitos nos contextos institucionais.

Um exemplo disso, que será melhor desenvolvido na seção seguinte sobre estudos correlatos sobre desmonte de políticas públicas no Brasil é a utilização do argumento de que é necessário adotar medidas de austeridade fiscal e contingenciamento de recursos para determinados seguimentos de políticas públicas, para, na verdade, mascarar a intenção de enfraquecer certas políticas deliberadamente (Fleury *et al.*, 2024; Pierson, 2001; Santos, Lira, 2020).

Outro exemplo é quando políticos de um determinado posicionamento político-partidário decidem romper com políticas que já foram ou vinham sendo estabelecidas por outros grupos políticos de diferentes correntes, o que Souza (2006) chama de modelo do equilíbrio

interrompido. Nessa perspectiva, segundo a autora, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidades que são interrompidos por períodos de instabilidade e que promovem mudanças nas políticas anteriores. A capacidade limitada de processar informação, alia-se a esse modelo.

As estratégias tomadas pelos atores políticos dependem das oportunidades diagnosticadas por eles, dentro de sistemas já estabelecidos, como o sistema eleitoral, o sistema partidário e das instituições políticas do Estado, considerando que estes sistemas podem apresentar oposições aos projetos políticos de desmonte. No entanto, mesmo com a oposição e resistência por parte dos integrantes desse sistema, não se pode dizer que o desmonte seja impossível (Bauer; Knill, 2012). O pensamento de Hertier (1999) sobre esse fenômeno é de que, mesmo em emaranhados de grandes restrições, ainda pode-se encontrar oportunidades, por parte dos políticos, de se envolverem em subterfúgios, conseguindo contornar entraves institucionais, por meio de decretos ministeriais para dismantelar as políticas públicas no lugar de legislações elaboradas por parlamentares.

Retoma-se no ponto dos custos e benefícios (para os políticos) pois, a percepção que se tem destes pode ser afetada pela posição partidária dos atores políticos e pelas possibilidades e restrições presentes nos sistemas partidários. Nessa vertente, uma vez em que os partidos com diferentes antecedentes ideológicos ou político-partidários competem por diferentes objetivos políticos, no intuito de garantirem a reeleição, as diferentes escolhas políticas ao longo do espaço e do tempo nos sistemas democráticos modernos devem ser atribuídas à composição variável dos governos e das legislaturas (Bauer; Knill, 2012). Dialoga-se, mais uma vez, com o que já fora mencionado a respeito do modelo do equilíbrio interrompido (Souza, 2006) para compreender as políticas públicas. Dado os diferentes públicos e interesses associados aos diferentes partidos, pode se ter, na arena política, um rompimento das políticas públicas em função do eleitorado, suas preferencias, crenças e expectativas.

Assim, na concepção de Bauer e Knill (2012), os partidos que competem por votos precisam implementar políticas públicas que mais tragam satisfação aos seus eleitores após a conquista dos processos e o controle da tomada de decisão. Nas palavras dos autores: “A capacidade de um determinado partido se envolver em políticas de dismantelamento depende, portanto, do caráter da oposição concreta que enfrenta” (Bauer; Knill, 2012, p. 40).

Outro elemento destacado por Bauer e Knill (2012) no jogo do desmonte de políticas públicas é que os custos políticos das ações destes atores podem ser reduzidos se eles conseguirem transferir a culpa de suas decisões para o nível subnacional, supranacional ou internacional, podendo também culpar as novas agências, de forma estratégica. A

descentralização do Estado que divide as responsabilidades políticas e a responsabilidade por uma determinada política pública, também podem justificar cortes que podem levar ao desmonte, utilizando do argumento de que o financiamento não seja suficiente.

Para além, essas estratégias de desresponsabilização de ataques velados se aproximam de um outro quadro teórico estabelecido por Korybko (2015) para tratar sobre o fenômeno das Guerras Híbridas. Resumidamente, o conceito de Guerras Híbridas pode ser utilizado aqui, de modo a dialogar com a questão do desmonte de políticas públicas pois, segundo Korybko (2015), se trata de uma estratégia adaptativa de emprego de poder, em que os Estados controlam o desenvolvimento de conflitos, mensurando os recursos políticos no alcance de seus objetivos, a fim de atingir elementos centrais que levam a um rompimento das coletividades. Entretanto, esses Estados, por outro lado, acabam poupando recursos e capital político, uma vez que os esforços do Estado agressor são desviados do confronto direto (Alves; Macedo; Roahny, 2022).

Uma vez empoderados, no sentido de possuir e poder exercer o poder de modo legítimo, os governos e políticos podem iniciar investidas estratégicas dentro de instituições, de modo a, indiretamente, causar o caos e levar a impossibilidade de se cumprir os objetivos institucionais, bem como as políticas públicas. O crucial aqui, é a capacidade de gerar dano na eficiência dessas instituições e seus atores em alcançar seus objetivos institucionais. No entanto, assim como o conceito de guerra híbrida postula, deve-se gerar o dano de modo indireto, sem que se possa ser acusado, deixando que o oponente (neste caso, as instituições), se desestabilizem por si só.

Suas armas, portanto, seriam ações de interferência externa e campanhas de desinformação, por exemplo, o que levaria a dificuldade do oponente em produzir respostas apropriadas, uma vez pressionado e confuso (Alves; Macedo; Roahny, 2022). Nesse jogo, algumas estratégias são demandadas, como a diplomacia, mídia, política, espaço cibernético e força militar para desestabilizar o alvo, visando a não responsabilização das ações de quem ataca (Standish, 2018). Para além, Rodrigues (2020) destaca que neste estilo de guerra, os atores estatais (ou não) atuam na intenção de auferir resultados psicológicos, afetando a opinião pública, considerando como indicadores de vitória o espaço midiático conquistado por eles e a aceitação por parte da população das ações ou do contexto. Assim, atua-se no campo psicossocial, buscando, como apontado por Fiori (2018), a destruição da vontade política daqueles considerados adversários, gerando o desgaste físico e moral do Estado e da sua sociedade.

Assim, pode-se entender que, como já postulado por Bauer e Knill (2012) sobre a intenção de que não sejam visíveis as intenções de desmonte, ou que as estratégias adotadas

não venham causar danos políticos (sobretudo em períodos de reeleição) aos atores políticos, a uma oportunidade, a partir do emprego de instrumentos como as Fake News (Soeiro; Araújo; Matos, 2020) de transferir a culpa de suas decisões para o nível subnacional.

A percepção dos custos e benefícios no que diz respeito a uma determinada política não é, portanto, afetada apenas pelas características da política, mas também pela estrutura organizacional e institucional que caracteriza um sistema político. Assim, faz-se importante compreender (quais) as estratégias selecionadas pelos atores políticos, tendo em vista seus efeitos e, mais do que isso, como essas estratégias podem diferenciar-se de acordo com os propósitos desses agentes políticos e de acordo com o contexto (Bauer; Knill, 2012).

Ao identificarem aspectos como a opção de não explicitar o processo de desmonte, dentre outros aspectos, os autores procuraram estabelecer quatro tipos ideais de estratégias de desmonte de políticas públicas, como apresentado no Quadro 3. Esse quadro permite observar cenários onde possíveis estratégias de desmontagem de políticas públicas tenham sido utilizadas. A partir da de dois aspectos principais: se há decisão dos atores políticos em desmontar as políticas e se o nível de visibilidade do desmonte é alto ou baixo, os autores estabelecem quatro tipos de desmontagem com suas respectivas descrições.

Quadro 3 – Tipos de estratégias de desmonte de políticas públicas

(continua)

Tipo de desmontagem	Decisão dos atores políticos	Nível de visibilidade	Descrição do tipo de desmontagem
Desmontagem por padrão (ou por defeito)	Nenhuma	Baixa visibilidade	A estratégia mais sutil de dismantelamento é a redução de fato dos níveis de proteção ambiental ou de serviço social, abstendo-se de ajustar os níveis existentes às mudanças nas condições externas, como, por exemplo, a inflação ou os níveis de redução. Esta estratégia garante uma visibilidade geralmente baixa, uma vez que a ausência de qualquer decisão atrai menos atenção política do que debates potencialmente altamente politizados sobre a concepção de planos e métodos concretos para dismantelar uma determinada política. Parece particularmente viável em constelações em que os atores políticos consideram que o desmonte é uma atividade altamente dispendiosa para eles, ou em que a expectativa de restrições institucionais de grande alcance reduz a possibilidade de formas mais ativas de dismantelamento. Utilizamos explicitamente o termo “por defeito” em vez de “não decisão” para enfatizar que por defeito pode ser uma decisão deliberada dos decisores políticos.
Desmontagem por mudança de arena	Ativa	Baixa visibilidade	Esta estratégia caracteriza-se pelo fato de as decisões de dismantelamento serem deliberadamente transferidas por outra arena política. Isto poderia significar a manipulação das bases organizacionais ou processuais de uma política numa determinada área, ou seja, alterar os direitos de participação ou as características organizacionais que são suscetíveis de produzir efeitos de dismantelamento,

Quadro 3 - Tipos de estratégias de desmonte de políticas públicas

(conclusão)

Tipo de desmontagem	Decisão dos atores políticos	Nível de visibilidade	Descrição do tipo de desmontagem
			alterando assim o jogo político em torno de medidas específicas. Ou, uma forma mais abrangente de mudança seria transferir toda a política (possivelmente com um orçamento diferente) para uma arena diferente, como outro nível governamental (ou seja, descentralização) ou para agências (recém-criadas). Embora a mudança de cenário implique geralmente que as decisões de desmantelamento sejam efetivamente tomadas (embora a um nível institucional diferente), pode não ser óbvia para os atores que beneficiam da política em questão. Assim, os custos de desmantelamento não podem ser atribuídos diretamente aos políticos.
Desmontagem por ação simbólica	Nenhuma	Alta visibilidade	Esta estratégia procura garantir que qualquer intenção de desmantelamento seja clara e diretamente atribuída aos decisores políticos. Por outras palavras, os atores políticos declaram muito deliberadamente as suas intenções de desmantelar as políticas existentes. Este comportamento é bastante provável em constelações em que o desmantelamento é gratificante para os atores políticos à luz das suas preferências. Ao mesmo tempo, porém as declarações políticas não conduzem aos respectivos resultados, pelo que permanecem simbólicas. Isto pode ser o resultado de fortes restrições institucionais. Outras explicações poderá ser a de que as preferências articuladas e reveladas dos atores políticos potencialmente afetados são diferentes. Por outras palavras, podem responder às exigências de desmantelamento de alguns grupos, mas (ainda) não estão convencidos de que o desmantelamento seja politicamente vantajoso em geral.
Desmontagem ativa	Ativa	Alta visibilidade	A estratégia final, pelo contrário, apresenta grande visibilidade com uma forte e clara preferência pelo desmantelamento. Os políticos podem não querer apenas ser vistos como desmantelados; eles podem, na verdade, desejar desmantelar as políticas existentes. Mais uma vez, a seleção desta estratégia pode ser desencadeada por muitos fatores. O desmantelamento pode ser gratificante, não só devido às exigências políticas, mas também porque os políticos estão ideologicamente convencidos de que o desmantelamento é a coisa mais adequada. Ao mesmo tempo, a percepção de poucas restrições institucionais poderá facilitar a adoção desta estratégia. Contudo, alguns constrangimentos não devem ser vistos como uma condição necessária para a adoção desta estratégia; é concebível que os constrangimentos institucionais sejam ultrapassados compensando os poderosos perdedores da ação de desmantelamento de que outra forma a teriam bloqueado. Tais compensações podem implicar o desmantelamento numa área coexistindo com a expansão noutras. Tal como demonstrado por Hausermann (2010) tais desenvolvimentos podem, ao mesmo tempo, favorecer o surgimento de novas clivagens e coligações de defesa que poderão reduzir a resistência a potenciais atividades de desmantelamento. Outra possibilidade é adotar uma sequência de reformas incrementais que apontem todas na mesma direção política (desmantelamento).

Fonte: Bauer; Knill (2012).

Entende-se que os quatro tipos ideais diferem em suas dimensões principais, como colocado por Bauer e Knill (2012); isso porque podem variar, por exemplo, na medida em que uma decisão política de desmantelamento é tomada ativamente, de maneira consciente ou não. Num conjunto extremo, os atores políticos podem tomar uma decisão clara de desmonte, com base num forte interesse em fazê-lo. Entretanto, o custo-benefício deste pode ser mais equilibrado, deixando mais fraco o interesse pelo desmantelamento. Nesse sentido, os políticos podem escolher por uma forma mais branda de deixar as coisas seguirem seus caminhos. Um exemplo utilizado pelos autores é o de não atualizar as políticas para responder à novas exigências, fazendo que as políticas públicas sejam negligenciadas de forma deliberada.

Por outro lado, as estratégias podem se diferenciar a medida em que os atores políticos desejam ocultar ou publicizar as suas ações de desmantelamento, de modo que, podem ocultar a imposição de perdas, como também podem desejar aumentar sua visibilidade em determinados contextos, como nos círculos eleitorais (Bauer; Knill, 2012). Dessa maneira, por meio das contribuições dos autores sobre os tipos de estratégias, e, considerando que a depender das estratégias escolhidas, os benefícios do envolvimento no desmantelamento podem exceder os seus custos políticos, e os custos da não ação podem exceder os custos do desmantelamento, apresenta-se um resumo no Quadro 4 dos efeitos causados pelas diferentes estratégias possíveis.

Quadro 4 – Estratégias de desmantelamento e seus efeitos esperados

Tipo de desmantelamento	Efeitos
Desmantelamento por padrão	Não ajuste da intensidade substancial
Desmantelamento por mudança de arena	Transferência/Delegação (descentralização, agencificação) de responsabilidades políticas completas; manipulação da intensidade formal, ou seja, das capacidades de execução, capacidades administrativas e requisitos processuais
Desmantelamento por ação simbólica	Anúncio de redução na densidade ou intensidade das políticas; reclassificação de políticas; encomenda de consultas/relatórios de avaliação
Desmantelamento ativo	Redução da densidade de políticas, ou seja, abolição de políticas ou instrumentos; redução da intensidade substancial

Fonte: Bauer; Knill (2012)

De acordo com Mahoney e Thelen (2010), as ambiguidades institucionais, a forma como os contextos políticos se desenrolam, ou seja, as relações de poder que se estabelecem e as possibilidades de veto, bem como a capacidade de agência dos atores, podem gerar impactos na criação de novas instituições e reforçar aquelas que já existem, como apontado por Grisa *et al.* (2022). Essas mudanças institucionais, como destacado por Onoma (2010), podem levar ao desmonte de políticas públicas, sendo identificados quatro tipos de mudanças (Mahoney; Thelen, 2010).

O primeiro tipo seria o deslocamento, que está relacionado às mudanças que ocasionam na substituição de regras já estabelecidas por novas regras, muitas vezes introduzidas por atores que antes não estavam no centro das decisões e que agora conquistaram o(s) espaço(s) de poder. Nesse tipo, a resistência dos atores antigos é um fator limitante para que esses novos atores não prevaleçam no poder. O segundo tipo seriam os processos de conversão, em que as instituições, já estabelecidas que perduram no tempo, passam a ser interpretadas e dirigidas de uma nova forma, indo para direções diferentes da original. Desse modo, os atores mantêm essas instituições de modo estratégico, explorando-as e as convertendo para seus próprios objetivos, diferentes dos que foram estabelecidos previamente. O terceiro tipo seria a estratificação. Neste, inclui-se novas regras às já existentes, de modo que os objetivos e efeitos sejam alterados de modo gradual. Por último, o quarto tipo, a deriva, tem a ver com as situações que as regras permanecem, mas os efeitos e impactos mudam dadas as novas configurações externas. Neste caso, os atores optam por não agir ou modificar as instituições de acordo com este cenário externo (Mahoney; Thelen, 2020).

Ao olharem para o contexto recente das políticas públicas no Brasil, Wanderley, Martineli e Paz (2020), discorrem sobre o processo que vêm transformando a forma de pensar a partir da razão neoliberal, razão esta que sustenta o capitalismo contemporâneo ao redor do mundo, como pontuado por Dardot e Laval (2016). Este pensamento, acompanha uma noção de liberdade neoliberal, oriunda da concorrência mercantil que acaba por ser reproduzida em todas as esferas da vida social (Dardot; Laval, 2016; Wanderley; Martineli; Paz, 2020). O que os autores buscam pontuar é que essa nova forma de razão também se insere na forma como o Estado passa a se portar juntamente aos seus “concorrentes” econômicos, os agentes privados, e, por conta disso, se desobriga de ofertar políticas públicas de modo universalizado.

No Brasil, um exemplo da influência da razão neoliberal na forma de pensar o Estado e as políticas públicas foi a Reforma do Aparelho do Estado realizada nos anos 1990. Segundo Paula (2005), essa reforma nada mais é do que um modelo de gestão pública que se baseia em aspectos gerencialistas, ideário importado dos governos de Margareth Thatcher no Reino Unido e de Ronald Reagan nos EUA. Sob as concepções de empreendedorismo, valores orientados na garantia de eficiência dos recursos e na competitividade, essa forma de gestão pública reflete o sistema capitalista flexível. Para Matias-Pereira (2008), no Brasil a reforma também sofreu influência dos princípios da chamada *New Public Management*, amparada no foco em resultados e na flexibilidade de capital.

Na visão de Souza (2012), a partir da análise da lei que instituiu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), é possível destacar o papel que o Estado passa a ter

de sancionar direitos e de delegar funções a terceiros. Logo, a reforma procurou alterar a divisão das atividades do Estado, classificando-as em dois tipos: atividades exclusivas do Estado e atividades não exclusivas do Estado. Como atividades exclusivas entende-se a criação de políticas públicas, de leis e de instrumentos para regulação e fiscalização. Já as não exclusivas, seriam atividades de apoio e serviços competitivos (como a educação, por exemplo) (Paula, 2005).

Embora haja um discurso de maior eficiência, Matias-Pereira (2008) destaca que ao se incorporar elementos oriundo do setor privado no setor público, não há garantia de que esses elementos (de gestão) serão melhor que os já praticados e de berço público, corroborando com Ferlie *et al.* (1999), ao elencarem que a igualdade de acesso, distribuição e qualidade dos serviços podem não ser garantidos nas condições em que o mercado funciona, dada a incapacidade de planejamento a longo prazo para a prestação destes serviços.

Dessa forma, os cidadãos são convertidos a meros agentes consumidores, inseridos numa lógica gerencialista e financeira e que tendem a sofrer com as crises de governabilidade, fragmentação das políticas públicas intersetoriais, em função desta nova racionalidade, colocando a política brasileira no campo da disputa de projetos e interesses diversos, e da pactuação entre forças sociais existentes (Wanderley; Martineli; Paz, 2020 *apud* Dardot; Laval, 2016).

Dado este contexto de neoliberalismo e expansão do modo de acumulação capitalista, algumas consequências são recaídas sobre as políticas públicas, as impactando através da restrição de orçamentos, aprofundamento da fragmentação e da execução destas políticas de forma focalizadas, como apontam Wanderley, Martineli e Paz (2020). Para os autores, tal lógica também reforça a terceirização e/ou privatização dos serviços públicos. Esses elementos podem ser vistos na agenda reformista que se deu no Brasil a partir de 2016, após o episódio de impeachment daquele ano. Esse período, no entanto, será pormenorizado na seção a seguir, sobre os estudos correlatos sobre desmonte de políticas públicas no Brasil.

2.2 DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS DOS ESTUDOS REALIZADOS

De modo a utilizar da contribuição de outros autores que já discutiram sobre o desmonte no Brasil, este tópico é constituído nas diferentes formas em que o desmonte de políticas públicas foi concebido, a partir dos fenômenos ocorridos e conjunturas históricas do país. O que se observa com os estudos aqui resgatados é que o desmonte no Brasil se apresenta

enquanto um processo composto de diferentes nuances ao longo dos anos. No entanto, outras formas de desmonte do Estado e de políticas públicas puderam ser observados em anos seguintes, como é o caso das medidas de austeridade fiscal, e a onda reformista que emergiu no Brasil na década de 2010, principalmente a partir de 2016.

Alguns autores, interessados em analisar as consequências da onda reformista que emergiu no Brasil na década de 2010, principalmente a partir de 2016 e suas consequências para o campo de políticas públicas, ponderam que tais reformas e, sobretudo a ideia de austeridade, corroboram ainda mais para a intensificação e, de certa forma, para justificar um possível desmonte de políticas públicas no país. É o que aponta Fleury *et al.* (2024) *apud* Piketty, ao observar a crescente onda de governos populistas autoritários nos últimos anos, e a relação que este fenômeno possui com a atual concentração plutocrática de renda e riqueza em algumas sociedades.

Na conjuntura atual, segundo os autores, os Estados que antes arrecadavam recursos, se tornaram grandes devedores, e por conta disso, adotaram medidas de austeridade por meio da redução do gasto público. Isso fez com que a oposição entre o povo do mercado (Fleury *et al.*, 2024) e os cidadãos que dependem das políticas públicas redistributivas crescesse, dado a ameaça de retração do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) e a sequência de cortes nas políticas que por sua vez impulsionam a exclusão, o conformismo e o desencantamento dos cidadãos com a política. Assim, favorece-se a expansão do populismo autoritário, tendo em vista o aumento do exibicionismo das lideranças populistas autoritárias e da representação estética que apresentam (Fleury *et al.*, 2024).

Alinhando ao fenômeno do desmantelamento, este cenário torna conveniente o discurso de tecnicismo decisionista e neutro das regras de austeridade para que se produza um silenciamento das políticas públicas e seu conteúdo. Ou seja, se justifica a falta ou o desmonte de políticas públicas a uma tomada de decisão racional e técnica, de austeridade e economia por parte do Estado. O mesmo pôde ser verificado por Pierson (2001), que pontua que em períodos em que medidas de austeridade fiscal são tomadas constantemente, a forma como as reformas e os cortes dos programas sociais se darão, bem como a magnitude desses, dependerá da tenacidade institucional e dos efeitos inerciais das políticas públicas.

Pode-se relacionar e aproximar tal discussão ao período reformista que se instaurou no Brasil a partir de 2016, no governo pós-impeachment, e dos mecanismos de austeridade fiscal aprovados à época. Projetos como Uma Ponte Para o Futuro, apresentado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 2015, que propõe algumas reformas, ganham força com a Emenda Constitucional 95/2016, aprovada na gestão 2016-2018, que propõe um

Novo Regime Fiscal e o congelamento de investimentos primários durante 20 anos, afetando principalmente políticas constitucionais de saúde e educação (Santos; Lira, 2020).

Esse novo regime fiscal², como aponta Santos e Lira (2020) leva à um contexto de supressão dos direitos sociais. Tem-se, então, uma redução do gasto social com vistas à uma maior sobra de recursos públicos que são destinados ao capital, além da apropriação de serviços estatais pelo mercado. Assim, cresce a fragmentação, focalização, privatização e/ou a terceirização dos serviços públicos (Wanderley; Martinelli; Paz, 2020).

Desse modo, Wanderley, Martinelli e Paz (2020) entendem que a política social brasileira é resultado de uma disputa de projetos e de interesses de diferentes forças sociais presentes na sociedade, articuladas em materializar uma série de regulações e ações estatais. À vista disso, o processo de desmonte de serviços e políticas públicas passa a ser a representação mais concreta dessa disputa entre forças sociais e suas bases ideológicas.

Estudos recentes demonstram como o desmonte de políticas públicas no Brasil se deu em diferentes áreas e contextos, como é o caso das políticas ambientais, apontado por Gugliano *et al.* (2021) e Neves (2023). Segundo Gugliano *et al.* (2021), muito antes de ser eleito em 2018, o Presidente da República em 2019 já “anunciava a destruição e modificação das mais bem sucedidas políticas públicas de períodos anteriores”. Ao analisarem os dois primeiros anos desta gestão, os autores caracterizam a referida gestão como neopopulista conservadora (apesar da falta de consenso por parte da academia, reconhecida pelos autores) e neoextrativista, representando, desse modo, um desafio ao segmento ambiental do país. Para tal investigação, foi realizada uma revisão bibliográfica e análise documental, utilizando-se de programas, planos e projetos de governo, normas, projetos legislativos, decisões de tribunais, manifestações e comunicações (ofícios, memorandos, resoluções, etc.), publicações científicas e governamentais, entre outros documentos. Por fim, os autores realizaram triangulação dos dados e posteriormente a análise. Dessa forma, consideram que o apoio dado à expansão do agronegócio e da mineração em regiões de preservação, sobretudo na região Amazônica, demonstraram o teor profundamente neoextrativista do então governo.

A alteração de estruturas voltadas à qualidade ambiental e regulação das atividades prejudiciais e de degradação do meio ambiente puderam ser observadas por Gugliano *et al.* (2021), que apontam para a operacionalização de estratégias de desmonte, como a propagação de desinformação sobre a política ambiental. Intervenções do gabinete governamental nas agências de *accountability* do setor ambiental federal, respaldadas no discurso de ataque à

² A referida EC já não está mais em vigência.

implementação de medidas de proteção ambientais, atendendo, na verdade aos interesses de exploração econômica das áreas preservadas. Isso pôde ser observado pelos autores, pela tentativa de utilização do contexto pandêmico para flexibilizar normas da regulação ambiental em benefício à setores da economia como o agronegócio e a mineração (Gugliano, *et al.*, 2021).

No estudo de Neves (2023), a autora revisa a trajetória da política ambiental brasileira de 1981 a 2022, através de uma abordagem qualitativa e exploratória em que foram revistos documentos produzidos por órgãos governamentais, documentos produzidos por organizações da sociedade civil sobre mudanças na política ambiental e as normas ambientais presentes em artigos da Constituição Federal de 1988, Leis Constitucionais Complementares, Leis Ordinárias e Atos Administrativos (Decretos, Portarias, e Resoluções). Ao explorar as mudanças ocorridas neste campo a partir das contribuições teóricas internacionais sobre o desmonte de políticas, Neves (2023) averigua que apesar de uma expansão da política ambiental e a consolidação de programas e demais instrumentos durante 30 anos, a partir da década de 2010 algumas mudanças ocorridas geraram desestabilização de setores envolvidos com a agenda política ambiental brasileira. Esse cenário, para além, também abriu campos para as inflexões drásticas que se intensificaram em 2019. Assim a autora identificou um processo de desmantelamento, isto é, a redução e extinção de algumas variáveis da política ambiental que foram analisadas, como, por exemplo, a desestabilização de organizações estatais.

No âmbito das políticas ambientais, ainda cabe destacar outras considerações feitas por Neves (2023) quanto ao que se pode entender como desmonte. Segundo a autora, tal fenômeno caracteriza-se como a desconsideração dos objetivos e princípios das políticas, como os princípios de participação pública (também pontuado por Gugliano *et al.* (2021)) e transparência de informação. Houve a inversão e distorção do controle ambiental, em que algumas regulamentações foram desrespeitadas, além da suspensão de financiamento. Em sua avaliação, Neves (2023) afirma que as políticas ambientais só não foram totalmente aniquiladas devido ao caráter sistêmico da organização das instituições brasileiras responsáveis pela política ambiental, que se fundamentam na Constituição Federal de 1988 e que permitem a intervenção do Supremo Tribunal Federal. Outro fator seria a atuação das organizações da sociedade civil, que resistiam de diversas formas às alterações que eram prejudiciais à proteção ambiental do país.

A conclusão de Neves (2023) é que, durante o governo vigente entre 2019-2022, o desmonte de políticas ambientais não foi algo oculto, pelo contrário, estavam claras as intenções e objetivos do governo, expressos em diversos momentos pelas ações de desregulamentar, enfraquecer e eliminar os instrumentos políticos vigentes. Buscavam também reduzir a

amplitude e as competências da política ambiental, assumindo, assim, um comportamento inédito por parte do Executivo Federal de desrespeito aos dispositivos ambientais dispostos na Constituição Federal de 1988. A perversa fiscalização dos deveres ambientais, o incentivo ao comportamento perverso e a disseminação de desinformação para justificar a má gestão são características do comportamento evidenciado pela autora.

Assim, pode-se pensar que o desmonte está colocado como uma estratégia política, compondo um projeto maior, que visa acabar com o que já foi construído em termos de políticas e demais regulamentações, sem necessariamente apontar o que será proposto em contrapartida. O que se procura é gerar desestabilização do que se tem. Inclusive, há autores que identificaram isso em suas investigações, como é o caso do estudo de Wanderley, Martineli e da Paz (2020), que aponta ser o desmonte uma forma de descontinuar as políticas sociais construídas nos últimos 30 anos, uma vez que essas políticas buscam ou buscavam gerar mobilidade para aqueles mais vulneráveis.

O padrão perverso de comportamento do governo, identificado por Neves (2023) resultou em prejuízos ao sistema democrático, também apurados por Gugliano *et al.* (2021) ao desgastar a imagem e credibilidade da ação estatal nas questões ambientais junto da população, gerando o que Neves (2023) chama de erosão da credibilidade para com a população. Quanto a este fenômeno, Moisés (2010, p. 12) aponta que

a desconfiança generalizada, crescente e longamente duradoura, ainda que não coloque em questão a existência da democracia no curto prazo, sinaliza a percepção negativa dos cidadãos quanto à capacidade das instituições públicas de operar como meios de realizar seus interesses ou preferências.

No âmbito da Agricultura Familiar, Grisa *et al.* (2022) analisaram, do ponto de vista institucional, a ação do governo brasileiro e suas mudanças nos últimos anos, a partir da Reunião Especializada em Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF). Para isso, os autores utilizaram, metodologicamente, de observação participante, além de entrevistas e análise documental, baseando-se nas teorias do neoinstitucionalismo histórico e o desmantelamento de políticas públicas. Partindo dessas vertentes, os autores definem quatro dimensões, com base em Mahoney e Thelen (2010) para elucidar os processos de fortalecimento e desmonte institucional do REAF.

O REAF que foi criado em 2004 e é considerado um ato importante que demonstra respeito e reconhece a Agricultura Familiar não só do ponto de vista político, como institucional. Esta iniciativa é considerada como um espaço inovador e diversificado, onde organizações sociais e atores políticos podem dialogar politicamente, estabelecendo uma relação diplomática (Grisa *et al.*, 2022). No entanto, como apontado pelo estudo dos autores,

mesmo assumindo uma postura de promoção do desenvolvimento e fortalecimento da política nacional da Agricultura Familiar durante os anos de 2003 a 2016, a partir de 2016, mudanças institucionais trouxeram à baila um novo conjunto de pensamentos, interesses e paradigmas que tiveram consequências para o segmento da Agricultura Familiar.

Dentre as consequências apontadas pelos autores, têm-se a redução da liderança estatal; o regresso do discurso de um modelo único de agricultura, a ruptura de espaços de participação social e o desmantelamento dos processos de integração regional e cooperação. Nota-se, com base no que os autores também afirmam, uma mudança em que novos interesses podem ser analisados à luz das contribuições de Bauer e Knill (2012) sobre o desmonte de políticas públicas, uma vez que a vertente do neoinstitucionalismo não é suficiente para analisar a ação do governo brasileiro para com as políticas da Agricultura Familiar e o REAF.

No Quadro 5 a seguir, são apresentados cinco tipos de desmonte institucional, com base no estudo, e, respectivamente, no quadro apresentado por Grisa *et al.* (2022):

Quadro 5 – Tipos de desmonte institucional

Desmontagem institucional	Descrição
Por adensamento institucional	Embora os atores discordem do paradigma, eles não têm o poder de extinguir a política e/ou são incapazes de ajustá-la às suas visões de mundo. Neste caso, sem grande visibilidade, a estratégia passa por aumentar a densidade (conjunto de regras, normas, procedimentos) a tal ponto que se torna difícil a execução da política, reduzindo significativamente a sua intensidade
Pela mudança no vínculo institucional e nos objetivos	Os atores que discordam do paradigma estabelecido utilizam a baixa resistência política e a alta discricionariedade nas políticas públicas para reduzir a sua densidade e intensidade através das mudanças na sua articulação institucional e/ou convertendo os seus objetivos para outros fins. A manutenção da política garante baixa visibilidade à estratégia, pelo menos em contraste com a extinção
Discursivo e simbólico	Os atores políticos discordam do paradigma e, diante dos elevados constrangimentos institucionais e da baixa discricionariedade nas políticas públicas, atuam no sentido de desconstruí-lo, discursiva e simbolicamente. Convergindo com as interpretações do neoinstitucionalismo discursivo, os atores desencadeiam uma estratégia de grande visibilidade para construir um contexto institucional e político propenso à redução da densidade e intensidade da política pública
Por extinção ou substituição	Apoiadas em paradigmas que questionam a importância, o formato e os objetivos das políticas públicas, as coligações hegemônicas visam a sua extinção ou substituição por diferentes propósitos e arranjos institucionais. Embora altamente visíveis, a baixa discricionariedade/ambiguidade das políticas públicas e a ausência de vetos institucionais/constrangimentos políticos favorecem tais medidas
Pela ineficácia da política e dos seus instrumentos	Estando próxima da mudança gradual do tipo ‘deriva’ e do desmantelamento ‘por defeito’, esta estratégia de baixa visibilidade envolve a conduta de atores que, sendo contrários ao paradigma, optam por não ajustar a política e os seus instrumentos quando confrontados com mudanças no contexto. Utilizando a sua capacidade de veto e lidando com a elevada discricionariedade da política, os atores mantêm a densidade, mas não atualizam a intensidade da política.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Grisa *et al.* (2022).

Assim, os autores alegam que, mesmo com a criação, ainda nos anos 1990, de políticas voltadas ao desenvolvimento rural, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e também a criação de instituições dedicadas a este segmento, como o Ministério da Agricultura Familiar (MDA), e o fortalecimento desta agenda após 2003, tanto discursivo, quanto simbólico, a partir de 2016, se viu uma mudança no paradigma, redirecionando para o desmantelamento do REAF e suas representações.

Ainda no âmbito das políticas de Agricultura Familiar e da relação do Brasil com o MERCOSUL, Sabourin (2020) analisa de modo comparado, o desmonte de políticas públicas, utilizando do quadro de análise proposto por Bauer *et al.* (2013), nos países latino-americanos: Brasil, Paraguai, Argentina e Nicarágua. Nos casos do Brasil e Argentina, como apontado pelo autor, pôde-se aprofundar mais na análise. No entanto,

[...] observamos que quando a mudança política é brutal como foi no Paraguai e no Brasil por meio de um golpe institucional (2012 e 2016), obviamente o cálculo dos riscos e custos políticos já foi integrado pelo novo poder de maneira global; assim, não precisa tanto de estratégias discretas, escondidas ou de contorno para acabar com certas políticas. O mesmo processo é observado quando a mudança no poder é acompanhada de uma forte carga ideológica popular/populista como foi o caso nas eleições de 2019 no Brasil e a vitória de Jair Bolsonaro (Sabourin, 2020, p. 4).

O autor complementa que,

No caso do governo Bolsonaro, paradoxalmente, o desmantelamento simbólico teve duas faces: certas políticas foram cortadas mesmo sendo já marginais pelo valor ideológico (a política nacional de agroecologia e produção orgânica, ou o apoio as comunidades indígenas e povos tradicionais); para outras políticas, também associadas ao governo anterior do Partido dos Trabalhadores o desmantelamento foi anunciado com muita publicidade ao nível discursivo, mas por diversas razões (técnicas, constitucionais ou administrativas) não foi totalmente realizado ou completado (Sabourin, 2020, p. 4).

Logo, considera-se que, para a Agricultura Familiar, houve um momento de intensificação e consolidação institucional, durante os anos 2000, que, para o REAF, marcou a garantia de maior organização, estabilidade e participação da sociedade civil, mas que, como apontado por Grisa *et al.* (2022) e Sabourin (2020), a partir de 2016, a nova configuração institucional do governo federal, que extinguiu o MDA e reduziu as agendas nacionais e internacionais da Agricultura Familiar, dando ênfase à uma interpretação mais individual e produtivista do desenvolvimento agrícola (protagonizada pelo agronegócio enquanto modelo único). Para Grisa *et al.* (2022), muitas políticas de compras públicas, extensão rural, dentre outras, que estavam no centro da agenda do REAF, foram desmanteladas.

Verifica-se o corte de políticas (Sabourin, 2020), redução na atuação e ativismo da burocracia estatal para deliberar sobre o REAF, confrontos com organizações da Agricultura Familiar, redução do número de representatividade e intensidade da participação e influência

política, bem como a ausência da sociedade civil nas sessões regionais (Grisa *et al.*, 2022). Ainda para os autores, a incorporação de novas organizações que tinham consigo a reivindicação de um modelo único da agricultura no Brasil, retrata o desmonte discursivo e simbólico da categoria. Por fim, também houve alterações na sustentabilidade financeira, em 2018, que resultou na indisponibilidade de recursos e ausência de esforços para renová-los, convertendo-se numa estratégia de desmonte por ineficácia (Grisa *et al.*, 2022).

O fenômeno do desmonte de políticas públicas também foi estudado em outras áreas, como é o caso da inovação. Cavalcante (2022), ao analisar o processo de desmantelamento político no arranjo de governança do sistema de inovação brasileiro e seus efeitos no Sistema Nacional de Inovação (SNI), a partir de uma abordagem de métodos mistos, isto é, quantitativos e qualitativos, em que primeiro examinou o processo de desmonte com base nos padrões de execução orçamentária dos principais instrumentos políticos e agências responsáveis pela inovação no nível federal, e, posteriormente, se baseou na percepção dos stakeholders (partes interessadas) utilizando-se de entrevistas semiestruturadas com especialistas sobre temas como estratégias, reações e efeitos, verificou a redução no financiamento do SNI a partir de 2015, bem como de outros projetos e instrumentos de inovação, como é o caso da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) em inovação. Para além, houve também redução dos instrumentos de investimento em instituições públicas, que, segundo o autor, realizam um conjunto de iniciativas de promoção e produção de inovação, sendo elas muito relevantes, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) (Cavalcante, 2022).

Iniciativas como o Ciências Sem Fronteiras, sob responsabilidade dos Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação, e operado pela Capes e CNPq, e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), ambas criadas em 2011, são exemplos de como o governo federal, pós 2016, desmantelou os aparatos de inovação do Estado. O programa Ciências Sem Fronteiras tinha como objetivo consolidar, expandir e internacionalizar a ciência e tecnologia, a inovação e a competitividade brasileira através do intercâmbio e da mobilidade internacional. Sua extinção ocorreu entre 2016 e 2018. Já o Pronatec, buscava melhorar as competências e habilidades da força de trabalho, principalmente na educação profissional e tecnológica. Seu orçamento foi sendo reduzido até o encerramento integral da política, em 2019 (Cavalcante, 2022)³.

³ Com base no Portal da Transparência, disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-de-governo/14-pronatec?ano=2018>.

Indo ao encontro de outros autores e autoras que vêm estudando o fenômeno do desmonte de políticas públicas no Brasil, Cavalcante (2022) também destaca que tal fenômeno ganha significância a partir da década de 2010, intensificando-se entre 2015 e 2016. Dentre os efeitos adversos provocados na área de inovação, o autor destaca a perda na capacidade político-burocrata, fuga dos cérebros e atraso de tecnologia, produtividade e desenvolvimento econômico. Em função disso, o país se encontra num movimento oposto às nações mais desenvolvidas que buscam orientar-se pela valorização e pelo investimento em inovação (Cavalcante, 2022).

Em termos de perda da capacidade político-burocrata, Cavalcante (2022) apresenta contribuições para uma discussão importante que está vinculada ao processo de desmonte das políticas brasileiras: o papel das instituições e da burocracia estatal. Essa discussão, no entanto, será retomada em outra parte deste trabalho, devido ao aparato já desenvolvido por outros autores, como Lotta *et al.* (2024) e Neves (2023).

No âmbito das políticas de assistência social, estudos como os de Borges, Borge e Freitas (2019) e Marques *et al.* (2019) apresentam discussões interessantes que contribuem para a compreensão do processo de desmonte de políticas públicas que vem se dando desde 2016. Borges, Borge e Freitas (2019), discutem a atuação do profissional de assistência social no cenário de desmonte de políticas públicas e desresponsabilidade do Estado no contexto do neoliberalismo. As autoras, a partir de uma pesquisa bibliográfica, reforçam a ideia de que o Estado tem voltado-se às ideias neoliberais, procurando dar suporte e reerguer o sistema capitalista em períodos de crises, de modo a investir no setor privado como solução. Os assistentes sociais, por sua vez, acabam enfrentando desafios em seus cotidianos, principalmente para implementarem políticas sociais. Assim, o assistente social, que numa perspectiva macro possui a responsabilidade de atender as necessidades sociais, viabilizar direitos, garantir o acesso universal e integral de serviços, dentre outras responsabilidades em prol da cidadania e justiça social, acaba se restringindo apenas a executor de políticas públicas (Borges; Borge; Freitas, 2019).

A atuação destes profissionais deve estar alinhada com o Projeto Ético-Político da assistência social, sendo necessária a amenização da banalização da vida a partir de um posicionamento crítico e ético, que rompa com a acomodação e a mecanização na forma de intervir nos problemas sociais que estão na alçada da assistência social. No entanto, neste cenário de desmonte, o que se viu foi uma falta de investimento em políticas sociais por parte do Estado, que passou a atuar de maneira seletiva, fragmentada, gerando exclusão e não combatendo os problemas sociais de forma eficiente, o que desencadeia numa série de outros

problemas sociais, como o aumento do desemprego, situação de vulnerabilidade social, miséria e pobreza (Borges; Borge; Freitas, 2019).

Marques *et al.* (2019) averiguam pontos semelhantes à Borges, Borge e Freitas (2019), como também expandem à discussão a uma forma de fazer política e de gestão pública que, segundo os autores (Marques *et al.*, 2019), caracteriza as gestões 2016-2018 e 2019-2022 no segmento da saúde e assistência social. O desinvestimento nas áreas que se encubem de garantir políticas sociais, como é o caso da assistência social, pode ser compreendido como parte do processo de desmonte de políticas públicas ocorrido nos governos anteriores, tendo em vista que, para além da redução de recursos orçamentários, também houve segmentação de políticas para públicos contraditórios (Marques *et al.*, 2019).

Ao buscarem responder o que significa o desmonte de políticas para então analisarem o cenário brasileiro, de 2016 a 2019, Marques *et al.* (2019) destacam que a montagem e/ou desmontagem de políticas públicas podem fazer parte do jogo democrático, tendo em vista que as políticas públicas respondem as demandas e lutas que não se estabilizam e que, por isso, não são capazes de assegurar a democracia. No entanto, dada a investida neoliberal que se deu no referido período, os autores apontam que houve uma crescente fragilização do que já havia consolidado em termos de políticas para grupos vulneráveis, principalmente aquelas cuja pretensão era imprimir alguma mobilidade de ascensão social, possibilitando condições mais dignas, e que eram consideradas como significantes avanços neste ramo.

Além da redução do financiamento, a precarização do trabalho e emendas constitucionais que restringem direitos, são traços do desmonte da assistência social, como demonstram Marques *et al.* (2019). Isso demonstra, por exemplo, que embora algumas políticas estejam organizadas em princípios inscritos no texto constitucional, a constituição por si só não é capaz de assegurar a democracia. Desse modo, conceitos como os de território e vulnerabilidade são utilizados pelos autores, como importantes vetores para analisar o desmonte, pois, este mesmo processo faz com que a população considerada vulnerável tenha menos chances de transitarem para outra classificação social que não seja a de vulnerabilidade, criando uma conformidade quanto a situação de vulnerabilidade existente para certos sujeitos (Marques *et al.*, 2019).

Por fim, quanto a caracterização da política e da gestão adotadas nos governos entre 2016 e 2019, Marques *et al.* (2019) utilizam o conceito de necropolítica para referirem ao negligenciamento segmentado, que expressa uma política de morte para aqueles que o Estado enxerga como onerosos, geralmente agrupados num mesmo território. Ao invés de focar no investimento de vida, opta por produzir e generalizar a morte. Assim, a vulnerabilidade e o

território compõem, como elementos estratégicos, essa política de extermínio, pautada pela “suposta identificação” de perigo e risco. Um exemplo são as favelas, em que as vidas são consideradas desqualificadas e assim a não atuação do Estado em busca de promover acesso à cidadania e diminuição de desigualdades é justificável, bem como a legitimação do extermínio de vidas matáveis (Marques *et al.*, 2019).

De maneira resumida, com base nos estudos sobre o cenário de desmonte de políticas públicas no Brasil que se deu nos últimos anos, elenca-se alguns termos chaves de cada um dos estudos que contribuem na caracterização do desmantelamento de políticas. Estes termos, organizados no Quadro 6, sintetizam a forma como o processo de desmonte tem sido observado em diferentes áreas, auxiliando, assim, na compreensão do fenômeno como um todo.

Quadro 6 – Síntese dos elementos que caracterizam o processo de desmonte de políticas públicas no Brasil

(continua)

Autor(es)	Área estudada	Elementos do desmonte de políticas públicas
Gugliano <i>et al.</i> (2021)	Meio ambiente	Propagação de desinformação; intervenção do governo em agências de fiscalização; ataques discursivos contra as medidas de proteção ambiental; flexibilização da regulação ambiental
Neves (2023)	Meio ambiente	Desestabilização de setores ambientais; desconsideração dos objetivos e princípios das políticas ambientais; falta de transparência; inversão do controle ambiental; desrespeito as regulamentações; suspensão de financiamento
Grisa <i>et al.</i> (2022)	Agricultura Familiar	Redução da liderança estatal; regresso de um discurso de modelo único de agricultura; ruptura de espaços de participação social e o desmantelamento dos processos de integração regional e cooperação; redução da liderança estatal; desmonte de políticas de compras públicas, extensão rural, dentre outras; redução na atuação e ativismo da burocracia estatal para deliberar sobre o REAF; confrontos com organizações da Agricultura Familiar; redução do número de representatividade e intensidade da participação e influência política; alterações na sustentabilidade financeira e indisponibilidade de recursos; ausência de esforços para a renovação dos recursos
Sabourin (2020)	Agricultura Familiar	Políticas cortadas pelo valor ideológico, como a política nacional de agroecologia e produção orgânica, ou o apoio as comunidades indígenas e povos tradicionais; Corte de políticas associadas ao governo anterior do Partido dos Trabalhadores; discurso de desmantelamento anunciado com muita publicidade
Cavalcante (2022)	Inovação	Redução de financiamento e instrumentos de investimento; Encerramento de programas federais de inovação; perda da capacidade político-burocrata, fuga dos cérebros, atraso de tecnologia, produtividade e desenvolvimento econômico
Borges; Borge; Freitas (2019)	Assistência social	Falta de investimento; atuação segmentada e exclusiva

Quadro 6 – Síntese dos elementos que caracterizam o processo de desmonte de políticas públicas no Brasil

		(conclusão)
Marques <i>et al.</i> (2019)	Assistência social	Desinvestimento e redução orçamentária; segmentação de políticas; fragilização de políticas sociais; precarização do trabalho e restrição de direitos por meio de Emendas Constitucionais

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A literatura, a partir dos diferentes estudos nas áreas de meio ambiente, agricultura familiar, inovação e assistência social, demonstra que, dos anos 1990 até meados dos anos 2010, houve uma crescente criação de políticas públicas e instrumentos de regulação que visavam o desenvolvimento nacional nos referidos segmentos, bem como beneficiar a população, como é o caso das ações de proteção de terras indígenas, os programas profissionalizantes, dentre outros. O consenso de que o processo de desmonte ou desmantelamento de políticas públicas ganhou forças a partir de 2016, confirma uma virada de chave no âmbito político brasileiro em que a visão de desenvolvimento teria sido invertida, ou até ignorada. Esses estudos demonstram que os desmontes ocorreram massivamente sob a gestão de 2019 a 2022, devido à sua base ideológica neopopulista conservadora (Gugliano *et al.*, 2021).

Para Gomide, Silva e Leopoldi (2023a), de modo generalizado, as modificações institucionais que refletiram no provimento de políticas públicas a partir de 2016, foram caracterizadas pela redução de instrumentos, remoção de objetivos e diminuição das capacidades administrativas que são importantes e necessárias para a sua implementação. Por conta de tais aspectos, os autores consideram o referido período como um retrocesso democrático, cujo caráter populista e reacionário se intensifica a partir de 2018.

Desse modo, como apontado por Gomide, Silva e Leopoldi (2023b, p.18)

Embora os cientistas políticos possam divergir quanto à robustez da democracia brasileira (Santos e Szwako, 2016), são inquestionáveis os desafios que se impuseram às instituições democráticas no país nesse período: extinção ou enfraquecimento dos mecanismos de participação social; ameaças ao Supremo Tribunal Federal e a seus ministros; culpabilização dos estados federados no contexto da pandemia da covid-19 e erosão de sua capacidade orçamentária; e ataques a setores da mídia e a jornalistas. Estes estão entre alguns exemplos dos percalços por que passaram o sistema eleitoral, os poderes constitucionais, o pacto federativo e a experiência democrática nos últimos anos.

Além disso, o desmonte das políticas públicas é visível na desconfiguração dos sistemas de proteção social, como apontado por Wanderley, Martinelli e Paz (2020), que afetam principalmente as camadas mais vulnerabilizadas da sociedade e que acaba por reforçar a desigualdade e o empobrecimento.

Sabourin (2020), dado este contexto de desmonte, destaca que, no caso do Brasil, a mudança institucional de políticas públicas que tendeu a levar ao desmonte destas, reduziu as

percepções sobre os custos e benefícios políticos do movimento de desmontagem de políticas. Assim, como visto com os exemplos acima, elas variam de acordo com os setores, a depender das ideais das coalizões dominantes.

Pode-se considerar, com base no contexto brasileiro de desmonte de políticas públicas em diferentes áreas, que

a democracia direta vem sofrendo inúmeros golpes. Reconhecidos espaços de participação popular e de gestão democrática, conquistas dos movimentos sociais, estão sendo extintos ou recompostos limitando a participação da sociedade civil. As lideranças populares e os movimentos sociais vêm sofrendo perseguições políticas e criminalização das lutas e das legítimas manifestações e expressões públicas (Wanderley; Martineli; Paz, 2020, p. 10).

Para além, entende-se que o desmonte de políticas públicas está interligado ao efeito que o cenário político e as mudanças institucionais provocam no corpo estatal, ou seja, na burocracia formada pelas instituições e seus funcionários (os burocratas). Isso é demonstrado pelos estudos de autores como Cavalcante (2022); Grisa *et al.* (2022); Neves (2023). De acordo com Cavalcante (2022), o desmonte tende a afetar diretamente os mecanismos já fracos de coordenação que existiam na combinação de políticas, assim como a falta de objetivos e de prioridades. Também há a redução da capacidade burocrática para conceber e implementar novos programas e projetos, uma vez que, devido ao papel que a burocracia estatal e seus atores desempenham nas fases de formulação de políticas públicas, assumindo tarefas cruciais, costumam a ser um dos primeiros a sofrerem as consequências das estratégias assumidas para o desmonte.

Ainda segundo Cavalcante (2022, p. 17, tradução nossa),

no geral [...], tal como a burocracia, os outros intervenientes principais, especialmente as organizações empresariais, industriais e científicas, não são tão independentes do governo. Esse arranjo institucional leva a um comportamento predominantemente setorizado e particularista ao invés de organizado, culminando em críticas menores e baixa intensidade de reações gerais como esperado. Essa situação reflete uma capacidade insuficiente para resistir eficazmente e um baixo grau de responsabilização do subsistema político.

Mesmo Cavalcante (2022) afirmando que isso não significa que não houve resistência, já na investigação de Grisa *et al.* (2022), também há evidências de que, em comparação à períodos anteriores, houve a redução na atuação e no ativismo da burocracia para orientar as deliberações que competem à REAF. Em uma das passagens, os autores mencionam (em livre tradução) a extinção da Secretaria Técnica,

comprometendo o registro e o acompanhamento das decisões, a memória institucional, a coordenação entre governos e organizações sociais e a estabilidade das ações diante da intermitência causada pela rotação semestral da presidência pro-tempore do Mercosul (Grisa *et al.*, 2022, p.17).

Já para Neves (2023), mesmo havendo a desestabilização das organizações estatais, o caráter sistêmico da organização das instituições brasileiras (no caso do estudo de Neves, relacionadas ao meio ambiente) responsáveis pelas políticas públicas, não deixou o desmonte seguir, tendo por respaldo a Constituição Federal de 1988. Assim, vê-se que a burocracia pode também representar um empecilho para os políticos na tentativa de desmonte, a partir da postura que servidores podem adotar.

Um estudo que auxilia na compreensão mais profunda sobre a resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático é o de Lotta *et al.* (2023), que analisa a atuação dos servidores federais durante a gestão 2019-2022 do Governo Federal. Ao compreenderem as ações burocráticas como possíveis reações às formas de controle político e vice-versa, principalmente em períodos de retrocesso democrático, em que o controle político revelou roupagens autocráticas, os autores analisaram falas de servidores do governo federal de diferentes órgãos e áreas governamentais.

A análise das tensões entre políticos e burocratas pela literatura observa as diferentes formas de comportamento dos burocratas frente as políticas que devem implementar e suas respectivas organizações, o que faz desta relação complexa, tendo em vista a tentativa de se controlar politicamente a burocracia. Esse jogo, no entanto, faz parte da dinâmica democrática, considerando que os políticos podem tentar conquistar lealdade, enquadrando ou marginalizando a burocracia. Por sua vez, os burocratas podem demonstrar reação, utilizando de diferentes ferramentas estratégicas (Lotta *et al.*, 2023).

Do ponto de vista da resiliência das políticas, percorrido por Sabourin (2020) e Howlett (2019), num longo prazo, esta característica é capaz de prevenir o desmonte de políticas públicas, também é capaz de adaptar às alterações e conturbações internas ou externas. No que tange à robustez dessas políticas, atenta-se para a seu poder de perdurar e manter seu desempenho mesmo com o dinamismo do contexto em que estão inseridas. Esses dois aspectos, de acordo com Sabourin (2020), são importantes e estão para além da influência direta dos atores políticos. Igualmente, podem mexer com o equilíbrio do campo da política, sendo capaz de intensificar ou reduzir as chances de desmonte.

Lotta *et al.* (2023) observaram, a partir de outros autores, que há diferentes possibilidades de ações políticas para controlar o aparelho burocrático e seus efeitos para as gestões governamentais. Os políticos, por um lado, podem apresentar estratégias para obter o controle, como a reestruturação das organizações e implementação de procedimentos de monitoramento. Fazendo isso, por exemplo, através da nomeação de apoiadores nos quais sentem confiança. No entanto, do outro lado, os burocratas também podem dispor de diferentes

formas para reagir ao controle imposto pelos agentes políticos. Brehm e Gates (1999) propõem que, numa reação individual, o corpo burocrático pode reagir aceitando, fugindo ou sabotando as ações a ele comandadas. Bauer *et al.* (2021) também afirma o mesmo, isto é, os servidores públicos podem atuar de três formas: trabalhando, esquivando-se ou sabotando as estratégias dos políticos.

Essa reação dos burocratas pode ocorrer quando há divergência de valores, que são transmitidos para o conteúdo das políticas públicas por ordem dos políticos, mas que divergem dos defendidos pelos servidores. Neste caso, a reação tende a ser de sabotagem. Porém, os burocratas podem adotar outras respostas, buscando contribuir para a organização, por exemplo, convergindo com as diretrizes superiores, ou como sabotadores institucionais, contrariando os ordenamentos de seus superiores e agindo de modo velado. Utiliza-se o conceito de “*guerrilla government*” para se referir às sabotagens realizadas pelos burocratas quando discordam das ordens políticas (Lotta, *et al.*, 2023 *apud* O’Leary, 2017).

Recentemente, uma onda de retrocessos democráticos tem promovido diferentes experiências pelo mundo e, por consequência, desafios para democracia. Dessa vez, estes desafios se mostram de modo mais sutil, e não através de golpes militares e conflitos mais agressivos, como apontado por Bauer *et al.*, 2021. Conjuntamente, esses retrocessos tendem a ocorrer nos governos com teor autoritário e/ou liderados por políticos autoritários que, após assumirem o poder de modo democrático, promovem o desmonte institucional (Bauer *et al.*, 2021; Lotta *et al.*, 2023). Nesses contextos, a reação dos burocratas tende a ser diferente de quando ocorre num momento politicamente democrático, em que podem desenvolver resistência, ou ações mais rebeldes, que se davam dentro do que as regras oficiais permitiam. Já nos períodos em que a democracia é renegada, como apontado por Lotta *et al.* (2023) amparada nas considerações de Bauer e Becker (2020), a relação entre políticos e a burocracia pode não ser caracterizada pela atuação funcional das instituições democráticas do estado de direito.

Vale mencionar, do mesmo modo, que nos contextos de retrocesso democrático, os aparatos legais e dispositivos institucionais possuem capacidade de influenciar o modo em que políticos e burocratas se relacionarão (Pierre *et al.*, 2021). Entretanto, ao serem importantes para a democracia, os burocratas entram “na mira” dos políticos que tem como projeto político a eliminação da pluralidade da burocracia estatal, principalmente pela natureza legalista e de continuidade que estes burocratas possuem, representando, dessa forma, uma barreira às tentativas de desmonte. Por conta disso, nos governos autoritários, os políticos atacam a burocracia, buscando eliminar as barreiras dos projetos de desmonte (Lotta *et al.*, 2023).

Ao entrevistarem 165 servidores públicos federais, Lotta *et al.* (2023) optaram, na seleção da amostra entrevistadas, apenas por servidores que se sentiram atacados pelo governo, e que se colocaram à disposição de defender o estado de direito e a missão institucional de seus órgãos. Por meio dessas entrevistas, os autores identificaram tipos de estratégias, codificadas

a partir de duas variáveis propostas por Lotta, Silveira e Fernandez (2023) que podiam organizar a análise: seu grau de formalidade e a escala de estratégia. As estratégias podem ser *formais* (ligadas à prática institucional, uso de mecanismos oficiais e legais como o uso de decretos, instruções normativas, procedimentos oficiais, documentos formais, etc.) ou *informais* (presentes nas interações cotidianas, tais como discursos, mensagens de texto, conversas informais, entre outras). Em relação à escala, as estratégias podem atingir ou podem ser operadas por uma *coletividade genérica* – uma equipe, um setor ou organização – ou podem ser direcionadas ou operadas para/por *indivíduos* específicos (Lotta *et al.*, 2023, p.10).

Os autores ainda propõem um quadro sobre tal categorização, como está demonstrado no Quadro 7:

Quadro 7 – Tipologias de estratégias de acordo com as práticas e suas escalas

Práticas de opressão e reação	Escala de opressão e reação	
	Individual (direta)	Coletiva (indireta)
Formal	1 - Individual e formal	3 - Coletiva e formal
Informal	2 - Individual e informal	4 - Coletiva e informal

Fonte: Lotta *et al.* (2023), baseados em discussões propostas por Bersch; Lotta (2021).

Buscando explicar cada uma das formas de opressão política e de reação da burocracia em contextos de retrocesso democrático, Lotta *et al.* (2023, p. 11) elencam que as práticas de opressão encontradas se diferenciam em três principais fatores ligados à relação estabelecida entre políticos e burocratas:

- I – “Garantia de direitos constitucionais”: as estratégias de opressão política operadas no governo Bolsonaro estão relacionadas a ameaças a princípios constitucionais básicos, que até então não tinham sido atacados desde a redemocratização;
- II – “Transparência e *accountability*”: as práticas de opressão e controle operadas no governo Bolsonaro minam mecanismos de transparência decisória no desenvolvimento de políticas públicas. Além disso, os canais de corregedoria e gestão internos às organizações da administração pública também passaram a ser pressionados, dificultando que burocratas recorressem às instituições de controle interno (até então, consideradas salvaguardas em governos anteriores);
- III – “Legalidade burocrática”: no governo Bolsonaro, inúmeras opressões à burocracia se concretizaram a partir de práticas e dinâmicas políticas fora do jogo democrático, do ponto de vista do uso e aplicação dos instrumentos legais/normativos e administrativos que regem o setor público e que organizam as relações entre políticos e burocratas.

Dado esses três principais aspectos estabelecidos pelos autores, nota-se que as práticas de opressão política presentes no Governo Federal entre 2019 e 2022 podem se diferenciar da relações “políticos-burocratas” em contextos de normalidade democrática. Isso porque, como

já mencionado, tal governo, compreendido como um retrocesso democrático, se baseia em mudanças de como o certame está estabelecido. Ou seja, os princípios constitucionais passam a ser questionados ou atacados; os mecanismos de transparência e *accountability* são desmontados e o arcabouço legal e procedimental da administração pública passa a ser desconsiderado, o tornando não legítimo ou modificado (Lotta *et al.*, 2023).

Considera-se que quanto maior o esforço dos burocratas em suas reações, geralmente quando coletivas e formais, mais chances de sucesso eles possuem, ao passo que podem gerar mais danos como resposta às opressões vindas dos atores políticos (Lotta *et al.*, 2023). Nesse sentido, o que se entende dessa relação “opressão x reação” é que a escolha de estratégias se baseia na resposta que se espera ter, como uma previsão. Nisso, os políticos optam e utilizam estratégias (que podem combinar entre si) pensando na possível reação que os burocratas podem adotar, e o mesmo ocorre com os burocratas quando optam por reagir, sendo, portanto, relacional.

As estratégias podem mudar ao longo do tempo, como apontado por Lotta *et al.* (2023, p. 24-25):

É possível perceber que, no primeiro momento do governo Bolsonaro, quando o presidente e seus indicados ainda estavam aprendendo sobre o funcionamento do Estado e da administração pública, as principais estratégias de opressão eram informais e coletivas – especialmente as estratégias de “criticar publicamente os servidores”, por exemplo. Já os burocratas, nesse primeiro momento, tinham uma vantagem comparativa por conhecerem o funcionamento da máquina pública e contarem com uma assimetria de conhecimento técnico (*expertise*) em relação aos novos ocupantes de cargos. Os burocratas, portanto, investiram em práticas individuais – especialmente de sabotagem e modificação do ritmo de trabalho (*shirking*), que prejudicavam as pautas governamentais de forma silenciosa e escondida, fora do radar da alta administração. Em paralelo, os burocratas também se engajaram em processos mais coletivos de vocalização das críticas, fazendo depoimentos públicos, cartas e abaixo-assinados. Neste primeiro momento, a assimetria de conhecimento deu vantagens aos servidores, que conseguiram impor certas barreiras ao processo de desmantelamento institucional e/ou de políticas públicas, especialmente em áreas que requerem conhecimento especializado (como no caso do Bolsa Família, por exemplo). No entanto, ao longo do tempo, o governo aprendeu a operar os procedimentos, usá-los e mudar as formas de atacar a burocracia. Acima de tudo, aprenderam que os instrumentos formais são mais danosos e custosos para os burocratas. Em paralelo, o governo aumentou o processo de militarização da máquina, substituindo os cargos comissionados por membros das forças armadas e da polícia militar, como mostram os dados de Schmidt (2022). Também aprovaram várias regulamentações que diminuíram a autonomia dos burocratas, como o decreto da CGU (2020). O governo também aumentou o uso de instrumentos informais de opressão, com a adoção crescente de processos administrativos disciplinares (PAD) contra os servidores e de processos de exoneração, formalizando as práticas de perseguição, que até então eram predominantemente informais.

Por fim, por meio de uma análise relacional, os autores consideram que, mesmo sabendo como reagir, ao longo do tempo os custos para os burocratas aumentaram, o que os levou a perda de capacidade de reação. Dentre os motivos, Lotta *et al.* (2023) citam o silenciamento e

o abandono, que ajudam a explicar a maior capacidade de desmonte institucional do governo ao longo do tempo. Além das contribuições do estudo de Lotta *et al.* (2023) sobre questões específicas da gestão 2019-2022, Fernandes *et al.* (2024) também apontam certas particularidades desta mesma gestão quanto aos processos de desmonte de políticas públicas no Brasil.

Além das contribuições do estudo de Lotta *et al.* (2023) sobre questões específicas da gestão 2019-2022, Fernandes *et al.* (2024) também apontam certas particularidades desta mesma gestão quanto aos processos de desmonte de políticas públicas no Brasil na área de educação. De acordo com os autores ao analisarem o pós 2019, apontam a educação como área estrutural mais atingida nesse período. Os autores pontuam, como características do desmonte da educação, a ocupação de ministros ideológicos, sem experiência com gestão educacional ou gestão pública, que pouco fizeram para produzir resultados nas sub-áreas da educação, ou seja, pré-escola, ensino fundamental e ensino superior (Fernandes *et al.*, 2024). Para Couto e Rech (2023, p. 465), “sob a perspectiva orçamentária, a educação é mais uma das áreas atingidas pelo desmonte [...]”.

Nesse período, o Ministério da Educação foi quase desativado, como apontado por Fernandes *et al.* (2024), além das nomeações feitas pelo governo, de modo ideológico, à reitores para a gestão das universidades públicas federais, cuja nomeação era feita considerando o alinhamento desses reitores nomeados aos ideais do governo, e desconsiderando o histórico acadêmico destes, ou, nas palavras do autor: “esses nomeados não tinham antecedentes acadêmicos, mas estavam alinhados com as ideias do governo federal” (Fernandes *et al.*, 2024, p. 9, tradução nossa). Na visão de Pereira, Zaidan e Galvão (2022), as acusações feitas às universidades, bem como à educação de forma geral, durante o governo 2019-2022, tinham como intenção criar justificativas para as intervenções do governo nas IFES e indicar seus dirigentes.

Para além, houve o contingenciamento da proporção do orçamento (constitucionalmente garantida), voltado para essas áreas, instrumentalizado por meio da Emenda Constitucional 95/2016 (Sabourin, 2020; Santos; Lira, 2022). Na educação, no entanto, como apontam Santos e Lira (2022), a redução orçamentária precede à EC 95, mas que se intensifica a partir de 2018 com o cenário ultraliberal e conservador que afeta a política educacional com teorias negacionistas. Desse modo,

desde então, a educação pública, em especial a superior, vivencia um processo de asfixia contra seu orçamento, que compromete as atividades ensino, pesquisa e extensão, e até mesmo a permanência dos alunos nas universidades devido a extensão dos cortes nos recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) (Santos; Lira, 2022, p. 2).

O orçamento é visto como uma peça política que tem potencialidade de atender ao interesse da classe hegemônica, tornando ele um instrumento de reprodução capitalista por meio de investimentos públicos em infraestrutura e serviços e renúncias fiscais (Santos; Lira, 2022). Ainda segundo Santos e Lira (2022), o Estado passa, desse modo, a enxergar a educação, sobretudo o ensino público superior como oneroso.

A partir dos estudos correlatos sobre o desmonte de políticas públicas diferentes áreas, e, considerando os apontamentos de Fernandes *et al.* (2024), bem como de outros estudos que afirmam ter havido um desmonte das políticas educacionais nos últimos anos, julga-se pertinente analisar mais a fundo de que forma as universidades, integrantes do sistema de educação superior do Brasil podem, ao longo dos anos, terem sido desmontadas. É válido observar a relação do MEC e das universidades federais em diferentes gestões, a fim de verificar os aspectos de desmonte de modo comparativo.

Uma das formas de observar esse fenômeno é realizando um resgate histórico das universidades, a partir de estudos já realizados, que não só apontem as relações institucionais entre o Governo Federal e as universidades públicas federais, como a relação dessas instituições com as demais instituições presentes no sistema de ensino superior brasileiro. Buscou-se, desse modo, observar o contexto em que algumas políticas públicas voltadas ao ensino superior (tanto público quanto privado) foram elaboradas e executada ao longo das diferentes gestões do Governo Federal. Desse modo, cria-se um modo de possível diferenciação entre as formas em que o desmonte de políticas públicas pode ser enxergado para com as universidades federais.

3 O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E O PAPEL DA UNIVERSIDADE: UM RESGATE HISTÓRICO PARA COMPREENDER CONTEXTOS PRESENTES

Compreender as diferentes fases do ensino superior no Brasil, desde sua instauração, é um processo contributivo para compreender sua atual conjuntura e, mais do que isso, projetar futuros possíveis para as diferentes instituições que compõem esse sistema. Embora a universidade pública seja o objeto de estudo desta pesquisa e, portanto, seu destaque se dê em muitos momentos (como nesta seção em que se faz necessário falar sobre a história da universidade no Brasil), não há como analisar os cenários passados e presentes sem considerar as demais formas de organização do ensino superior brasileiro, principalmente quanto às instituições privadas que, como será visto adiante, estão em constante expansão no país.

A partir de tal análise e dos desdobramentos que essas instituições tiveram com o passar dos anos, é possível apontar elementos específicos que caracterizam a relação que estas IES estabeleceram e/ou vem estabelecendo com o Estado, com os governos e de como a sociedade enxerga tais instituições. Mais do que isso, também pode-se também analisar as implicações que o segmento público provoca no segmento privado, e vice-versa. Desse modo, nesta seção buscou-se fazer um panorama sobre o ensino superior no Brasil, dando um certo enfoque às universidades públicas, sem ignorar a magnitude dos demais tipos de ensino superior que existem no Brasil.

3.1 O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

O período dos anos 1980 foi marcado por uma crise econômica e estagnação no ensino superior, que gerou efeitos principalmente para o setor privado, uma vez que a porcentagem de matrículas nesse período decresceu. Tal problema era agravado pelos expressivos índices de repetência e evasão que se estabeleciam no ensino básico, fazendo com que uma parte pequena da população conseguisse chegar ao nível médio e uma parte menor ainda conseguia ter sucesso a ponto de completá-lo (Durham, 2003). Segundo a autora, a relação entre o número de vagas no ensino superior e o número de egressos do ensino médio, em que se tinha, em 1980, cerca de 1,3 egressos por vaga, sendo uma relação bem acima do que a oferta de ensino podia absorver.

Em 1986, deu-se início a discriminação das matrículas por turno, em diurno e noturno, criados para ser uma forma mais viável de ingresso. Tal alternativa visava certos nichos sociais que já estavam inseridos no mercado de trabalho e que, portanto, não podiam frequentar os

cursos ofertados durante o dia (Santos; Cerqueira, 2009). Nesse período, o setor privado se orientava pela ampliação de tamanho dos estabelecimentos por processos de fusão e incorporação de estabelecimentos menores, criando federações de escolas e procurando em seguida transformá-las em Universidades, visando adquirir autonomia e não depender mais do controle de órgãos como o Conselho Federal de Educação (CFE) (Durham, 2003).

Neste mesmo ano, cerca de 76,5% das matrículas no ensino superior estavam concentradas no setor privado, enquanto 16% das matrículas correspondiam às universidades federais, que resistiam à adoção de cursos noturnos (Durham, 2003; Santos; Cerqueira, 2009). Para Durham (2003), a escassez de alunos nos anos 80 (que também se estende aos 90), promoveu um acirramento da competição entre as instituições de ensino superior do setor privado. Nesta competição, as universidades levavam vantagem, pois dispunham de autonomia para criar e extinguir cursos e vagas, se adaptando ao que o público preferia de modo mais rápido.

De acordo com os Santos e Cerqueira (2009, p. 7),

Destacam-se ainda nesse período, as lutas travadas no interior das instituições, onde a organização sindical dos docentes universitários, que deu origem à Associação Nacional dos Docentes Universitários (ANDES), assumiu um papel importante. A ANDES, em tese, substituiu o movimento estudantil, resgatando bandeiras de lutas pela democratização da e na educação superior. Essa entidade atuava basicamente no setor público e surgiu das marcas profundas que a repressão militar deixou nos que combateram no período autoritário. Na agenda da ANDES, os temas prioritários eram autonomia e democratização, traduzidas em participação de docentes e de discentes na gestão da universidade, por meio de mecanismos de representação.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, já nos anos 1990, houve a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), através da Lei nº 9.394 de 1996. A LDB estabelece as diretrizes da educação no Brasil, dispondo do modo em que a educação deve se organizar, bem como os deveres e princípios de cada nível de educação, incluindo a educação superior (Brasil, 1996). Houve também a obrigação de credenciamento das instituições, além de avaliação e renovações periódicas para o reconhecimento dos cursos de nível superior, representando, para as instituições privadas, uma certa ameaça, principalmente quanto à autonomia (Santos; Cerqueira, 2009).

Para Saviani (2010), a partir daquela década, verificou-se um movimento que pode ser visto até atualmente, em que a expansão das universidades públicas, sobretudo as federais, foi interrompido, dando lugar à expansão das instituições privadas com e sem fins lucrativos, e das instituições, em menor intensidade. Essa foi a política adotada pelo governo FHC, conforme evidenciado na proposta trazida no Plano Nacional de Educação, de 1997, apresentado pelo MEC. Para além, a criação do Exame Nacional dos Cursos, nesse contexto, demonstrou

positivos resultados para os cursos das instituições públicas, que obtiveram as melhores classificações (apesar da resistência de docentes e discentes quanto ao exame). Vale destacar a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), em 1998, que avalia o desempenho dos alunos ao final do ensino básico e que vem sendo utilizado como uma forma de seleção e ingresso ao ensino superior (Santos; Cerqueira, 2009).

O movimento de expansão do ensino superior brasileiro, por meio das instituições privadas durante os mandatos ocorridos ao final dos entre 1995 e 2002 também foi verificado no estudo de Gomes (2024), ao analisar o teor partidário das diferentes gestões do Governo Federal brasileiro que se deram desde o final dos anos 1990, até final dos anos 2010. Segundo a autora, neste período (1995-2002), o governo tendia a visar as classes mais privilegiadas (sendo esses seus potenciais eleitores) ao expandir o ensino superior brasileiro considerando o sistema elitizado da época.

Embora a expansão de vagas tenha se dado tanto nas IES federais, mas, principalmente, nas instituições privadas, tal evento se deu de modo diferente em cada categoria. Nas federais, a oferta pública se deu como resposta aos incentivos de ampliação da capacidade instalada, possível através da transferência de recursos de acordo com o número de alunos. Isso permitiu a ampliação de matrículas sem elevar os custos para o governo federal, sendo maiores no mandato 1999-2002 (Gomes, 2024).

Ainda segundo Gomes (2024, p. 8)

mas é a institucionalização do Fies – um financiamento com subsídios estatais para que estudantes do ensino superior privado possam arcar com as mensalidades -, por medida provisória em 1999, que vai explicar o grande salto nas matrículas em IES privadas no segundo governo FHC [...].

O Fies (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior) tinha como orientação a auto sustentabilidade financeira, isto é, o programa deveria ser capaz de se manter com seus próprios fundos arrecadados. Gomes (2024) destaca que, por ainda se tratar de um sistema elitizado, o Fies tinha como beneficiários indivíduos das classes de renda média e alta. Desse modo, a autora constatou que ao final da gestão 1999-2002, as matrículas nas instituições de ensino superior privadas passaram a corresponder 69,2% em 2002, representando um aumento significativo quando comparado com governos anteriores.

Nos anos 2000, já durante a gestão 2003-2006, houve a elaboração do Decreto de 20 de outubro de 2003 (Brasil, 2003), instituindo um Grupo de Trabalho Interministerial para estudar o contexto da educação e propor uma nova agenda, com plano de ação que reestruturasse, desenvolvesse e democratizasse as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Mesmo com tal iniciativa, Gomes (2024) verificou que nesta gestão, o sistema permanecia elitizado, o

que fez com que a expansão também se desse pela iniciativa privada, já nas instituições públicas federais tal ampliação foi pequena.

Não obstante, o governo da época buscava o desenvolvimento de instrumentos para reduzir a dependência do fator renda no ingresso ao ensino superior, fazendo com que tal processo fosse mais inclusivo (Gomes, 2024). Sobre essa questão, nas palavras de Macedo (2019, p. 27),

Especialmente a partir de 2004, novas políticas educacionais com foco em marcadores sociais da diferença como classe e raça ganharam força, tanto para expandir o setor público como para subsidiar o ingresso de estudantes no setor privado. De modo geral, vislumbrava-se na expansão do ensino superior um importante canal de mobilidade social capaz de transformar o país.

Dentre as políticas educacionais criadas no governo 2003-2006, está o PROUNI. O PROUNI se trata de um sistema de bolsas parciais e integrais para alunos de instituições privadas, que deu por Medida Provisória (MP) em 2004. Tal sistema era restrito a estudantes oriundos de famílias cuja renda é considerada baixa, e egressos do sistema público de educação. Seu funcionamento se pauta pela isenção de tributos de algumas IES privadas sem fins lucrativos com o intuito de ampliar as vagas e expandir o sistema de educação superior no Brasil sem agravar os gastos do governo (Gomes, 2024). Ainda segundo a autora, tal política tinha como desdobramento o favorecimento de classes antes desfavorecidas neste sistema, fazendo com que as questões étnico-raciais fossem consideradas e, com isso, estudantes negros pudessem ter oportunidades maiores na educação superior. O PROUNI restringia suas bolsas aos estudantes que não possuíam outro diploma de ensino superior, pois o objetivo da política era ampliar a escolarização da população que nunca havia acessado o ensino superior, evitando, desse modo, quem já possuía graduação de adquirir um segundo diploma (Gomes, 2024).

Segundo categorização de Santos e Cerqueira (2009), podemos mencionar outros feitos na referida gestão, como o Programa de Apoio à Extensão Universitária (PROEXT), uma ação de diversificação acadêmica e de articulação entre ensino, pesquisa e extensão. O Programa, criado em 2003, tem por objetivo apoiar as IES públicas no desenvolvimento de atividades extensionistas, focando na inclusão social e contribuindo para a implementação de políticas públicas. Já quanto às ações de avaliação e regulação do sistema de ensino, houve a substituição do Exame Nacional de Cursos (conhecido como Provão), pelo Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (Enade), em que são realizadas provas para os discentes concluintes e ingressantes dos cursos de graduação. Em 2005, o FIES também sofreu modificações, por meio de uma normatização estabelecia como critério de priorização estudantes provenientes da rede

pública, cujo a renda era de até 3 salários-mínimos, ou que fossem bolsistas parciais do PROUNI (Gomes, 2024).

Embora esses programas (PROUNI e FIES) tenham contribuído para a expansão do sistema de ensino superior, atraindo milhares de novos estudantes, ressalta-se que tal expansão tenha se dado através da transferência, por parte do Estado, de recursos para grandes grupos privados (com fins lucrativos) e dissociados da aposta de investimento em pesquisa e ensino, que deveriam se nortear pelo que estabelece a Constituição Federal de 1988 ao chamar de tripé universitário (Macedo, 2019).

Na gestão 2007-2010 (continuidade da anterior), intensificou-se o processo de ampliação de gastos para com as instituições federais de ensino (Macedo, 2019), visando obter mais vagas para este segmento. A partir de um decreto em 2007, foi instituído o REUNI, programa do governo federal que criava

campi e IES federais vinculado à oferta de novas vagas e novos cursos, uma demanda antiga da comunidade de educação público superior, mas que ganhou volume de recursos financeiros com o progressivo crescimento da arrecadação fiscal por volta de 2004 (Gomes, 2024, p. 11).

Desse modo, o governo passa a gastar mais com a educação superior, aproveitando do crescimento econômico que ocorre por volta de 2009. Isso gera um aumento de vagas nas IFES, devido também aos instrumentos, isto é, políticas que visam diminuir a renda-dependência dado que as IES públicas brasileiras devem ser gratuitas, conforme prevê a Constituição Federal de 1988, determinando, portanto, que o processo de ingresso no ensino superior independe da capacidade de pagamento de mensalidades (Gomes, 2024).

Ainda em 2009, ocorreu a reformulação do ENEM, em 2009, redimensionado para o recrutamento de novos alunos da IES, atuando como uma etapa única ou parcial desse processo (Santos; Cerqueira, 2009). Contudo, em 2010 (Gomes, 2024; Macedo, 2009) foram aprovadas mais mudanças nas regras do FIES, que seriam postas em práticas já no governo seguinte, em 2011. Nas palavras de Gomes (2024, p. 12),

o novo FIES tornou-se, na avaliação de muitos analistas, tão generoso que seria praticamente universal na medida em que atendia estudantes de baixa renda, com prioridade e maior subsídio, até os de alta renda (máximo de 20 salários-mínimos - ainda que como limitações ou total a ser emprestado), com diminuição das taxas de juros e formas de pagamento flexíveis e futuras [...].

A alteração no FIES fez com que o volume de contratos e recursos do governo federal repassados para o programa fazendo com que ele passasse o PROUNI em termos de alunos beneficiários matriculados. Em 2015, segundo Gomes (2024) utilizando dados do DEED/INEP de 2017 e 2019, cerca de 22% dos estudantes nas IES privadas possuíam FIES, enquanto apenas 8% utilizavam do PROUNI. Um dado muito importante também resgatado pela autora é que

em 2014, o FIES consumia cerca de 48% do total de gastos federais em educação superior do MEC, enquanto o REUNI, para a expansão das vagas nas universidades federais, 10% (Gomes 2024 *apud* IPEA, 2016). Esse dado chama a atenção pois, se for analisado, o repasse do governo para a educação privadas podia ser (ou era) maior do que o que ele investia na educação pública federal.

No governo 2011-2014 foi verificado um crescimento no número de vagas da rede federal, atrelado aos esforços do governo anterior em que algumas políticas e medidas só foram se concretizar já com a troca de gestão, como é o caso das universidades e institutos federais construídos a partir do REUNI. Tais unidades foram pensadas para expandir a interiorização da educação superior no Brasil. Logo, foi possível promover uma maior inclusão social, tendo em vista o aumento do acesso de novos estudantes não residentes das capitais brasileiras (onde se concentram os campi universitários) (Gomes, 2024).

Não obstante a produção de inclusão dos segmentos de menor renda da população por meio das políticas públicas de educação superior na gestão contínua 2003-2010, em 2012 foi definida pelo STF a constitucionalidade da Lei Federal de Cotas para todas as IES federais, aprovada pelo Congresso Nacional com apoio e iniciativa do Poder Executivo. Definiu-se, com essa política as cotas por renda, frequência à escola pública e étnico-raciais para vagas nas instituições federais, implementadas já em 2013 e vigentes de forma plena em 2014.

Embora as medidas adotadas entre 2003-2014 tenham promovido maior inserção da população que antes não possuía acesso ao ensino superior, no estudo de Lavinias e Gentil (2018) é defendida a ideia de que, ao passo em que conquistas sociais importantes foram alcançadas, largas concessões ao mundo das finanças e das corporações produtivas foram igualmente acordadas, levando ao protagonismo do processo de financeirização nesse período.

Durante o período analisado por Lavinias e Gentil (2018), o setor financeiro buscava sistematicamente conquistar novos espaços de revalorização e encontrou nos serviços tradicionalmente providos pelo Estado, como saúde, educação e previdência social uma forma de se expandir, levando ao Estado a contribuir reduzindo a oferta desses serviços. No entanto, a financeirização traz consequências, como a retração da massa salarial, acompanhada pelo agravamento da desigualdade de renda; a prevalência da especulação; o aumento do consumo e da concessão de crédito, o que leva ao aumento do grau de endividamento das famílias.

Um dos pontos destacados pelos autores que contribuíram para o aumento da financeirização foi a reformulação do FIES, pois os grupos educacionais aderentes a esta política passaram a dispor de mais investimento e valoriza as ações de certas instituições. Assim, o capital financeiro, aos poucos, passa a interferir nas estratégias do governo federal no

campo das políticas sociais, levando ao distanciamento dos interesses sociais, pois grupos estrangeiros, alheios aos interesses da população, passam a atuar nesse mercado de capital. Desse modo, os autores consideram que a educação se torna mais empresarial em detrimento da financeirização, as famílias permanecem endividadas e quem de fato controla as políticas sociais (pelo menos nos segmentos apontados pelos autores), são os grupos corporativos (Lavinias; Gentil, 2018).

Assim como as medidas tomadas no governo 2006-2010, a política de cotas teve um efeito na mudança do perfil dos estudantes das federais, dado a diminuição da renda-dependência, fazendo com que em 2014 e 2015 o sistema superasse sua elitização, tornando o acesso ao ensino superior algo mais popular. Mesmo com esses feitos, o que foi identificado por Gomes (2024) é que outros elementos podem influenciar na forma como a educação superior é desenvolvida, como o contexto de crise econômica, fiscal e política que se instaura no país nesses mesmos anos mencionados. Nesse sentido, mudanças consideráveis alteraram a tendência da expansão da educação superior da gestão seguinte (2015-2016), uma vez que, a partir de 2015, o governo optou por instituir um ajuste fiscal nas contas públicas afetando a expansão da educação superior como um todo (Gomes, 2024).

Neste cenário, o FIES é mais uma vez reformulado, e com isso há uma redução nas matrículas por meio desse instrumento. Já em 2017, com os ajustes fiscais do governo interino que se deu em entre 2016-2018 (após o processo de Impeachment em 2016) houve mais reformulações no FIES, buscando a auto sustentabilidade financeira do programa, de modo que ele dependa menos do subsídio estatal, dentre outras mudanças, que agravaram ainda mais a queda de estudantes aderentes ao FIES.

De acordo com Macedo (2019), de 1995 a 2012, o sistema de educação superior quadruplicou, e a matrícula no ensino superior cresceu 360%, passando de 1,7 milhões de estudantes em 1995 para 7 milhões em 2012. Tal número engloba tanto as matrículas em cursos presenciais, como os cursos à distância. Em 2018, segundo o INEP, o total de matrículas chegou a 8,4 milhões, sendo uma parcela delas (25%) do setor público. Esses dados, articulados ao que já fora exposto nesta seção, demonstram que grande parte do crescimento do ensino superior no Brasil se deu através do ensino superior privado, tendo em vista o grande investimento feito nesse setor, que se tornou um mercado rentável, sobrepondo o ensino público. Tal aumento, para além das corporações educacionais, também reflete a atenção que o Estado passou a dar para o segmento privado, por meio das políticas criadas nos anos 2000.

Nas considerações de Saviani sobre o processo de expansão do ensino superior,

Ao longo do governo Lula, se por um lado se retornou certo nível de investimento nas universidades federais promovendo a expansão de vagas, a criação de novas instituições e a abertura de novos campi no âmbito do programa “REUNI”, por outro lado, deu-se continuidade ao estímulo à iniciativa privada que acelerou o processo de expansão das vagas e de instituições recebendo alento adicional com o Programa “Universidade para todos”, o PROUNI, um programa destinado à compra de vagas em instituições superiores privadas, o que veio a calhar diante do problema de vagas ociosas enfrentando por várias dessas instituições (Saviani, 2010, p. 14).

O presente resgate histórico do sistema de ensino superior no Brasil, demonstra que a educação superior, bem como seu acesso, possui nuances que envolvem os diferentes períodos da história brasileira. No entanto, é possível perceber que, assim como em outras áreas já apontadas por outros autores (na seção 2 sobre o desmonte de políticas públicas), na educação, em especial no ensino superior, desde os anos 1990 políticas foram criadas, tanto para o setor público quanto para o setor privado. Embora haja um favorecimento e protagonismo maior das instituições privadas, dado o teor mercadológico que estas possuem, entende-se que o Estado procurou estabelecer meios de garantir maiores oportunidades para o acesso. A chamada “massificação” do ensino superior, embora não possa representar uma democratização do mesmo, aponta para a atenção que a este segmento foi dada, sobretudo a partir de 2000.

3.2 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

A emergência da Educação a Distância no âmbito do ensino superior nos últimos anos é peça chave para compreensão da questão do desmonte de políticas públicas na educação superior. Por se tratar de uma forma diferente da “tradicional” de se promover a educação a nível superior e, considerando os estudos correlatos discutidos nesta pesquisa que apontam para diferentes formas de desmontagem de políticas públicas, entre elas a adoção de novos instrumentos ou a substituição de instrumentos e práticas já estabelecidas por novas, bem como a transferência de um segmento de políticas públicas para outra arena, considerou-se a EaD como parte do processo de desmonte no âmbito da educação superior no Brasil. Portanto, busca-se analisar se esta modalidade de ensino pode estar sendo utilizada enquanto uma estratégia do Governo Federal que compete para o desmonte das universidades federais.

No estudo de Scudeler *et al.* (2024), pontua-se uma questão fundamental para compreender o cenário da educação superior atual, uma vez que os autores jogam luz sobre a Educação à Distância (EaD). Outros autores, como Moran (2009), Santos (2018) e Gomes (2024) também analisam o desenvolvimento deste segmento. Ao se discutir sobre esta modalidade de ensino, enquanto tema de pesquisa, faz-se pertinente discutir sobre os valores sociais, isto é, a ampliação do acesso ao ensino superior ou o nível de qualidade em que este

tem sido desenvolvido, principalmente na forma como os cursos estão se dando. Também é importante olhar para os interesses políticos e econômicos sobre os quais fizeram com que esse modelo de educação seguisse ganhando espaço (Scudeler *et al.*, 2024).

O surgimento da Educação à Distância pode vincular-se ao esforço de articular a utilização de tecnologias de informação e comunicação (sobretudo com o advento da Internet) com a necessidade de levar àquelas e aqueles que não podem frequentar os ambientes escolares de modo convencional, gerando, assim, maiores oportunidades educacionais a esse público (Moore, 2023; Scudeler *et al.*, 2024). Segundo Moran (2009), a EaD é vista como uma maneira de sanar problemas em formas específicas de acesso ao ensino superior, como para pessoa mais adultas ou que moram em cidades distantes que necessitem de mais flexibilidade enquanto aos horários disponibilizados nos cursos presenciais. Gomes (2024) ainda destaca que, com tal modalidade, amplia-se o acesso à esses grupos sem incidir mais taxas para financiar a expansão do ensino superior, sendo que os custos por estudante atendido seriam menores para essa modalidade.

Tal questão, para Santos (2018) também está vinculada à forma como a sociedade se organiza a partir do modo de produção capitalista, que utiliza da educação como instrumento de manutenção de um modo de pensamento hegemônico pautado pela expansão do capital, que por sua vez mantém determinados grupos no poder e que passam a considerar a educação como um serviço a ser comercializado (o que justifica a forma como tal segmento tem se desenvolvido ao longo dos anos desde seu surgimento). O que se vê nessa lógica de internacionalização da educação superior, segundo a autora, é que se defenda a ideia de democratização desse nível de ensino para que se possa na verdade expandir, a partir da educação à distância, as formas de se obter lucro.

O sistema de ensino superior brasileiro, composto por diferentes tipos de instituições de ensino, possui também diferentes aparatos regulatórios por parte do Estado que buscam orientar o setor público e o setor privado. No que tange à EaD, sua implementação se deu a partir do Art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996), e, segundo Scudeler *et al.* (2024), tal modalidade conta ainda com um número significativo de leis, decretos, portarias e pareceres que norteiam sua implementação e direcionam as instituições, programas e cursos.

Sob a análise dos principais instrumentos normativos da EaD, Scudeler *et al.* (2024) identificaram três fases de implementação e desenvolvimento dos cursos superiores na modalidade EaD no Brasil, sendo eles: 1º período – entre 1996 a 2005; 2º período – entre 2006 a 2015 e; 3º período – a partir de 2016. O primeiro período (1996-2005) diz respeito ao

momento em que a modalidade precisava ser regulamentada para expandir. Era necessário, portanto, a criação de instrumentos normativos, sendo estes flexíveis para o estímulo da adoção da modalidade à distância. Nessa época, segundo os autores, atores estavam articulados, como a Associação Brasileira de Educação à Distância (ABED), a Frente Parlamentar de Apoio a EaD em que faziam parte senadores, deputados em defesa da maior flexibilização da modalidade, bem como a centralização de direcionamentos por parte do Estado.

Ainda nesta primeira fase, pode-se mencionar o Decreto nº 2.494 de 1.998 que trouxe a primeira definição da modalidade após sua institucionalização. Compreendia-se como “uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados” (Scudeler *et al.*, 2024, p. 1155). Depois de dois meses, no entanto, tal Decreto foi revogado por outro, o Decreto nº 2.561 do mesmo ano, que alterou artigos e ampliou as competências dos estados e municípios, passando a regulamentá-la para o ensino técnico profissional (Scudeler *et al.*, 2024). Há outros marcos normativos nesta fase que foram aprofundados no estudo dos autores.

De acordo com Santos (2018) a expansão da EaD se deu por um movimento inverso, atrelado primeiramente ao setor público e depois protagonizado, na maioria dos anos, pela iniciativa privada. Até 2003, o país possuía 19 instituições credenciadas para ofertar cursos à distância, e somente três eram privadas. Nos anos seguinte, a partir de 2004, o cenário passa a ser de destaque para a iniciativa privada, que passou a ter 53 instituições credenciadas, enquanto na rede pública se tinha 30 instituições.

O segundo período (2006-2015) é marcado pelo crescimento da oferta de vagas e de matrículas, porém de expansão controlada. Apesar de um primeiro momento mais experimental de aprendizagem e de implementação de modelos diferentes, de acordo com Moran (2009), ao final dos anos 2000 a Educação à Distância já havia se consolidado, possuindo regulação sobretudo no ensino superior. Naquela época, já se podia considerar a intensa expansão do segmento (em média 20% ao ano, segundo o autor). Expansão essa que se deu de forma inesperada pelas instituições, passando, no tempo de quatro anos, a ter mais de 150 mil alunos, superando o número de alunos da modalidade presencial (Moran, 2009).

Nessa fase, Scudeler *et al.* (2024) citam a Portaria nº 40 de 2007, do MEC que estabeleceu o sistema e-MEC, onde passou-se a tramitar e acompanhar os processos de autorização, reconhecimento e renovação dos cursos EaD no país. Apesar do crescimento da oferta, há nuances entre este fenômeno no setor público e privado. Isso porque enquanto no setor público a expansão se relaciona ao surgimento da Universidade Aberta do Brasil (UAB) em 2006 e voltava-se para a interiorização do ensino superior, por outro lado, no setor privado,

“os primeiros anos do século XXI foram de desaceleração do crescimento de matrículas, ainda que a oferta de cursos tenha dobrado e o número de vagas oferecidas triplicado” (Scudeler *et al.*, 2024, p. 1156). Segundo Gomes (2024), tal regulação era considerada rígida por parte das IES privadas.

Com a UAB, Moran (2009) aponta que as universidades públicas desde então vêm atuando de forma mais integrada, considerando o papel articulador do sistema implementado pelo MEC para fomentar a formação de professores em regiões pouco favorecidas, que, ao final dos anos 2000 já compreendia mais de 550 cidades. A UAB é a articulação entre universidades estaduais e federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia, totalizando naquela época 74 entidades. Dispõe de cursos superiores à distância, tanto licenciaturas como bacharelados, tecnólogos, especialização e extensão (Moran, 2009).

De acordo com Gomes (2024), embora a UAB tenha sido criada por volta de 2005-2006, período esse que compreende a gestão 2003-2006 do Governo Federal, os efeitos quantitativos das políticas voltadas à Educação a Distância para com o aumento das matrículas nas instituições federais só seriam vistos no segundo mandato dessa mesma gestão (2007-2010).

De 2014 a 2016, o número de matrículas nos cursos à distância do segmento público caiu, podendo ser explicado pela forma predominante de oferta de cursos nessa modalidade e pela forma que são financiados, através de repasses de verba da UAB para as instituições. Por conta da crise econômica brasileira nos anos 2014, 2015 e 2016, o governo cortou verbas para a educação, o que influenciou na redução do repasse de recursos à UAB, fazendo com que instituições não conseguissem novos ingressantes (Santos, 2018).

Também neste período, em 2010, algumas regras do programa (Fies) foram alteradas, fazendo com que os gastos federais com mensalidades de alunos nas instituições privadas que utilizavam do programa Fies aumentasse. No entanto, o número de matrículas no ensino superior tomou rumos contrários, tendo em vista a queda de matrículas naquele ano. O aumento dos contratos do Fies oriundos dessa mudança se deu pela motivação que o governo possuía em elevar as matrículas no ensino superior. Como solução, visou-se elevar as matrículas por meio do programa, no entanto, o que ocorreu foi apenas um aumento no número de contratos, uma vez que as instituições passaram a incentivar que os alunos já matriculados entrassem para o Fies. Desse modo o governo repassava os valores diretamente às instituições, sem riscos de não pagamento, levando as instituições privadas a garantirem seus faturamentos.

Seguindo com as observações de Scudeler *et al.* (2024), houve uma reconfiguração do setor, dado a regionalização, interiorização institucional e a ampliação dos formatos organizacionais.

Somando-se a crise econômica instaurada em 2014 e, conseqüentemente a redução do número de contratos do Fies, a oferta de larga escala de cursos de graduação na modalidade a distância se tornou uma estratégia compensatória para a sanar as perdas quantitativas observadas no processo de ingresso de alunos nos cursos presenciais, garantindo a captação de estudantes que não teriam condições financeiras de suportar mensalidades de cursos convencionais (Scudeler *et al.*, 2024, p. 1156 *apud* Scudeler; Tassoni, 2023).

Na visão de Moran (2009), no período consoante ao que Scudeler *et al.* (2024) chamam de segundo período, tal transformação da EaD já era considerada como uma política pública pois contava com mais apoio, recursos, e como consequência disso, tinha-se o aumento de alunos ingressando no ensino superior de forma mais facilitada, sendo uma forma de romper processos limitadores que são insuficientes e caros para as pessoas durante a vida.

O terceiro período (e, talvez o mais importante para este trabalho), que se dá a partir de 2016, consiste na desregulamentação para um novo crescimento, predominado pela lógica de mercado que influencia do campo educacional, que por sua vez necessita do estabelecimento de novas regras que permitam acelerar a oferta de novos cursos. Essa fase tem como pano de fundo a gestão 2016-2018 do Governo Federal e tem mudanças bem significativas para a educação à distância, como é o caso do Decreto nº 9.057/2017 (Brasil, 2017) que buscou estabelecer o credenciamento de IES, de modo exclusivo, para a oferta de cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu*, dentre outras mudanças (Scudeler *et al.*, 2024). Para aqueles que buscavam ofertar cursos nesta modalidade de modo menos burocrático, esse período foi de grande proveito para a ampliação da modalidade, tendo em vista que, as instituições autorizadas pelo MEC para os cursos EaD, possuindo bons indicadores de qualidade, teriam autonomia para a abertura de polos (Brasil, 2017; Santos, 2018; Scudeler *et al.*, 2024).

Além do aumento de cursos e de vagas, esse forte crescimento também foi fomentado pela abertura, em larga escala, de polos de educação à distância que, segundo definição legal, “é a unidade acadêmica operacional descentralizada, no país ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância” (art. 5º do Decreto n. 9057/2017; Brasil, 2017) (Scudeler *et al.*, 2024, p. 1157).

A Portaria n. 1.428 de 2018 do Ministério da Educação possibilitou a oferta de cursos de modo híbrido para aqueles cursos que já vinham sendo ofertados de maneira presencial e que passaram a possuir até 40% da sua carga horária convertida para a modalidade à distância.

Na análise dos Planos Nacionais de Educação (PNE), Scudeler *et al.* (2024) destacam os primeiros apontamentos feitos a respeito da EaD e do papel que esta deveria cumprir pela visão do Estado, resgatando o que fora estabelecido no PNE de 2001-2011:

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação à distância, um meio de auxiliar de

indiscutível eficácia. Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral (Brasil, 2001).

Vista como uma forma de expandir e democratizar o ensino superior no país, a EaD tinha como promessa o combate ao déficit educativo e às desigualdades regionais. Dessa forma, nesse PNE (2001-2011) há intenção de ampliar o ensino à distância para todas as áreas de educação, bem como é visto como um importante aporte para a formação de professores da educação básica (Scudeler *et al.*, 2024; Moran, 2009). Contudo, os autores verificaram que embora tenha se discutido de forma considerável no PNE 2001-2011, no PNE 2014-2024, há uma certa ocultação a respeito dos desdobramentos sobre a EaD, uma vez que tal modalidade é pouco mencionada e pouco conectada ao cumprimento de metas educacionais, inclusive na educação superior.

No PNE 2014-2024, o ensino a distância está atrelado ao aumento de números na educação superior, principalmente de matrículas na graduação e na pós-graduação *stricto sensu*, que se dá em diferentes metas dispostas no plano. No entanto, Scudeler *et al.* (2024) notaram que em uma das metas, que trata sobre a qualidade da educação, não há relação e nem menções à EaD. Dessa forma, os autores questionam se tal expansão do ensino à distância se deu de modo planejado, tal como uma política pública, ou se é uma forma de fazer com que grandes grupos corporativos voltados a educação se beneficiem, ofertando um serviço de baixo custo para atender a parcela da população que não ingressa nos cursos presenciais privados ou públicos, independente do motivo (Scudeler *et al.*, 2024).

Tal pensamento é convergente ao de Moran (2009), que expõe que mesmo existindo diferentes tipos de educação à distância, ainda assim não deixa de ser educação, sendo importante, dessa forma, garantir a qualidade na forma em que esse tipo de educação é fornecida. Segundo o autor, a qualidade da EaD se mede pela

seriedade e coerência do projeto pedagógico, pela qualidade dos gestores, educadores, mediadores (sejam eles tutores ou qualquer palavra que se queira usar), e também pelo envolvimento do aluno, se este também quer aprender ou somente tirar um diploma (Moran, 2009, p. 21).

Embora as definições de políticas públicas possam privilegiar a atuação e o poder do Estado no ambiente social, Scudeler *et al.* (2024, p. 1160) nos lembram que as políticas públicas podem ser pensadas como a omissão do Estado:

Em um curto espaço de tempo, as políticas regulatórias da EaD no Brasil passaram de um protagonismo do Estado e dos governos, em atuar diretamente em favor do seu fomento, como instrumento de democratização e do ensino superior, tal como indicado na LDB (Brasil, 1996), no PNE 2001-2011 e no Sistema Universidade Aberta do Brasil (2006), para um conjunto de portarias formuladas nos gabinetes do MEC e um certo silenciamento sobre o tema no PNE 2014-2024.

Já na visão de Santos (2018), nesse período, dado as ações de corte realizadas pelo governo em função da crise a partir de 2014, tais cortes acabaram impactando no cumprimento das metas estabelecidas no PNE 2014-2024, inclusive no acesso ao ensino superior público, o que favoreceu ainda mais o setor privado e sua predominância de oferta de cursos superiores no país.

Nesse sentido, o segmento universitário privado tinha como demanda comercial a popularização da EaD, fortalecendo as empresas educacionais do setor privado no ensino superior brasileiro. Isso é visto sobretudo na terceira fase já mencionada acima, em que houve a concentração de controle deste modelo de educação por parte de poucas empresas, que atuam num mercado já desregulado (Scudeler *et al.*, 2024; Santos, 2018) e, quando há regulação, estas são altamente influenciadas pelos empresários e pela interação entre os dispositivos reguladores (Santos, 2018). Gomes (2024) converge com tal pensamento, ao observar que a partir de 2016, a expansão do ensino superior dependia da oferta de cursos em instituições privadas e de fomento estatal para que novas vagas pudessem ser criadas. A partir da flexibilização da EaD, o governo passava a atender, desse modo, à uma demanda antiga dos grupos educacionais, dado o cenário de queda de aderência ao Fies.

Embora essa demanda comercial tenha ganhado força e se desenvolvido nessa terceira fase, Moran (2009) já expunha que a possível baixa qualidade nos cursos ofertados de modo à distância se dava em função do foco que esses cursos e instituições tinham em seus interesses econômicos, vendo a EaD mais do ponto de vista mercadológico do que pedagógico. Dessa maneira, a regulamentação da Educação à Distância, principalmente por parte do MEC, durante os anos 2000, se deu em função dessa preocupação pela qualidade, no entanto, havia também uma certa desconfiança pelo modelo de acompanhamento on-line nos cursos de graduação. Nas palavras do autor:

É importante especificar melhor os parâmetros de avaliação de cursos à distância que utilizam mais a comunicação on-line do que a territorial (em polos). Há uma preocupação com o número muito grande de alunos por professor-orientador ou tutor. Algumas instituições têm mais de 200 alunos por tutor. Sem dúvida, essa é uma questão séria e que merece maior análise. Um número menor de alunos acompanhados por professores bem preparados é condição necessária para a melhoria dos cursos pela WEB (Moran, 2009, p. 30).

Articulando todas essas questões, Santos (2018) e Scudeler *et al.* (2024) apontam que o crescimento do EaD se deu, portanto, pela combinação de ações e omissões governamentais, pactuais às estratégias estabelecidas pelos grupos empresariais de educação superior e suas relações comerciais. Esses grupos, exercem influência nessa área, onde conseguiram construir

marcos normativos que tornaram o crescimento da EaD mais fácil e descontrolado, sendo em maior parte para a captação de alunos com baixa renda.

Sobre essa questão, Moran (2009) converge com os autores acima ao mencionar também em seu estudo a forma como algumas instituições veem na EaD como um negócio, uma forma de investir em que “todos os esforços são direcionados para a rápida ocupação do mercado, para a rentabilidade máxima dos acionistas, para ter um baixo custo ao aluno” (Moran, 2009, p. 30-31). Desse modo, preocupa-se muito mais em ter uma educação no curto prazo, correndo riscos, principalmente pela forma como se apropria de novas tecnologias e se multiplica processos que focam mais no conteúdo ou disponibilizado de maneira padronizada. Substituiu-se o professor pelo tutor por ser uma forma mais barata de lidar com os custos (enxutos) e maximizar os lucros (Moran, 2009).

No período em que a análise de Moran (2009) foi realizada, ainda se tinha expectativa de que a legislação poderia ajudar na facilitação do avanço da modalidade à distância, sobretudo por meio de decretos e portarias. Para o próprio autor, era necessário “regular com mais abertura para o novo e supervisionar o que acontece mais de perto para avançar de verdade [...]” (Moran, 2009, p. 33). Desse modo, seria possível ter mais controle da forma como a educação à distância se concretiza, isto é, sem fugir da sua real finalidade que é a aprendizagem de qualidade. No entanto, nos estudos de Scudeler *et al.* (2024) e Gomes (2024), o que se viu foi o oposto, ou seja, a partir de 2016, o que se teve foi uma maior desregulação do segmento, sendo tal ausência de regulação um motor fundamental para um crescimento, ainda que descontrolado e questionável de diferentes formas.

O mesmo foi constatado por Santos (2018), observando que as medidas implementadas para regular a EaD apresentam clara influência do mercado e seus atores, e que as orientações voltadas ao ensino superior operam a partir da articulação de agentes como o Banco Mundial do Comércio e o Banco Mundial. Isso pode ser visto, segundo a autora, pela magnitude dos negócios fechados nos últimos anos, que evidenciam a influência que empresários possuem nas decisões de regulação. Além disso, embora tenha havido uma diminuição no ritmo de expansão do acesso à educação superior, tal segmento não deixou de crescer, principalmente devido à EaD que não só atendiam aos interesses do mercado, como não incidiam em custos para o governo, beneficiando os grupos sociais com maior renda mensal (Gomes, 2024).

Ainda segundo Moran (2009), o ensino superior como um todo utilizará cada vez mais de metodologias semipresenciais, tornando a necessidade de estar presente fisicamente algo flexível e secundário, o que interfere na organização do espaço e também do tempo. Para o autor, a educação à distância está em expansão e isso afeta diretamente o sistema de ensino

superior. “Num mundo conectado em redes, onde há um aumento da mobilidade, a educação a distância hoje passou de modalidade complementar a eixo norteador de mudanças profundas na educação como um todo, principalmente no ensino superior” (Moran, 2009, p. 33).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir do referencial teórico que estrutura e dá corpo ao presente trabalho, com as discussões sobre o fenômeno do desmonte de políticas públicas e seu desenvolvimento no Brasil nos últimos anos, que pôde ser analisado sob diferentes pontos de vista pela literatura, entende-se que a tentativa de compreender as relações entre instituições, as mudanças políticas, bem como a conjuntura política como um todo por meio dessas estruturas teóricas é bastante complexo.

No âmbito das políticas públicas educacionais e, mais específico, das universidades públicas federais, tal compreensão exige uma análise robusta que envolva não só dados quantitativos, que possam demonstrar variações ao longo dos anos aqui analisados, como também dados qualitativos, tendo em vista que, por envolver intenções e disputas políticas, o presente estudo também precisa valer-se das mudanças concretas e simbólicas que não só representem as estratégias, ou tentativas de desmonte, como também do que tais mudanças podem significar dentro da esfera da educação superior.

Desse modo, para a presente pesquisa, optou-se em realizar uma pesquisa de natureza mista, isto é, que integra aspectos qualitativos e quantitativos, seguindo o que define Molina-Azorin (2016). Concebida como “um terceiro movimento metodológico” (Molina-Azorin, 2016), tal abordagem tem como propósito geral a combinação dos métodos buscando uma melhor compreensão dos problemas de pesquisa e fenômenos considerados complexos, a partir da mistura de diferentes resultados, aumentando a validade destes, além de proporcionar complementaridade (elaboração ou esclarecimento dos resultados de um método com os resultados de outro método), desenvolvimento (quando o pesquisador usa os resultados de um método para ajudar a desenvolver o uso de outro método) e expansão (buscando ampliar a amplitude e o alcance de investigação usando diferentes métodos para diferentes componentes da investigação) (Molina-Azorin, 2016 *apud* Greene; Caracelli; Graham, 1989).

Concebe-se que a mistura de tais abordagens é factível, dado que não são incompatíveis, e por isso podem ser usadas sequencialmente ou simultaneamente (Morais; Neves, 2007). Sobre esse processo, as autoras apontam que:

A orientação metodológica tem uma base fundamentalmente racionalista (uma característica das abordagens quantitativas), quando, por exemplo, se elaboram modelos para análise de dados tendo por base quadros teóricos prévios. Esta orientação permite explorar hipóteses na base de uma teoria orientadora (hipóteses experimentais). Contudo, também se tem usado uma orientação metodológica de caráter naturalista (uma característica das abordagens qualitativas) quando, por exemplo, os indicadores e os descritivos utilizados nos instrumentos, derivados dos

modelos, são fundamentalmente obtidos a partir da observação direta dos contextos em estudo (Morais; Neves, 2007, p. 79).

Considerando o objetivo da pesquisa, o presente estudo pode ser caracterizado como descritivo, de acordo com Vergara (2003) e Zamberlan *et al.* (2014). No que tange à essa característica, Zamberlan *et al.* (2014) apontam que a pesquisa descritiva visa identificar, expor e descrever os fatos, ou fenômenos de determinada realidade em estudo e a relação entre suas variáveis, as características de um grupo, comunidade, população e contexto social. Através da pesquisa descritiva, torna-se plausível a identificação das diferentes formas dos fenômenos, sua ordenação, classificação. De mesmo modo, é possível explicar as relações de causa e efeito dos mesmos, contribuindo no entendimento dos diferentes fatores e elementos que exercem influência sob o fenômeno (Zamberlan *et al.*, 2014 *apud* Oliveira, 1997).

Ainda segundo Zamberlan *et al.* (2014), as investigações descritivas podem ser realizadas com base em procedimentos como pesquisa documental. Alicerçado nesta consideração, para ambas as análises, quantitativa e qualitativa, foi realizada uma pesquisa documental (Godoy, 1995a; Severino, 2017), com base em documentos secundários, buscando importantes contribuições para a discussão da temática da pesquisa. A pesquisa documental vale não só de documentos impressos, como destacado por Severino (2017), mas outros tipos, como jornais, fotos, documentos legais, entre outros. Os documentos são considerados fontes de dados válidas que podem se complementar e corroborar com o pesquisador na compreensão do problema investigado. O conteúdo desses textos deve ser livres de tratamento analítico prévio, sendo considerado matéria-prima, a partir da qual o pesquisador irá desenvolver sua análise (Severino, 2017). Ademais, a pesquisa documental também é recomendada para estudos cuja análise envolve um período maior, para verificar comportamentos e mudanças nos fenômenos num determinado horizonte temporal.

Quanto a ordem das análises, realizou-se, primeiramente, uma análise quantitativa a respeito dos dados sobre o orçamento das universidades públicas federais, dado as questões trabalhadas por Wanderley, Martineli e Paz (2020); Sabourin (2020); Santos e Lira (2022); Cavalcante (2022) e Fernandes *et al.* (2024) sobre os últimos anos analisados por diferentes áreas, incluindo a educação e a forma como o orçamento foi afetado. Quanto a abordagem quantitativa, segundo Lima (2016), sua principal característica é a unicidade na forma de coletar e tratar os dados. É preciso coletar uma certa quantidade de informações que sejam comparáveis e obtidas para um mesmo conjunto de unidades observáveis, podendo ser estas unidades os indivíduos, instituições, empresas, cidades, dentre outros, desde que sejam comparáveis. A definição da unidade depende do enfoque da pesquisa, isto é, do problema a ser pesquisado.

Por meio desta abordagem, é capaz de se analisar e classificar números, empregando técnicas estatísticas para descrever fenômenos, sendo bastante usada no desenvolvimento de pesquisas no campo social (Zamberlan *et al.*, 2014). Em outras palavras, é possível utilizar da predição (inferência estatística) e buscar identificar regularidades (perfil e tendências). Para Lima (2016), a vantagem desse tipo de pesquisa estaria na possibilidade de formular generalizações a respeito de uma população a partir de uma amostra probabilística, sendo possível, dessa forma, maior controle das descobertas da pesquisa. Além do mais, tal pesquisa pode utilizar tanto dados de fontes primárias, quanto de fontes secundárias (como é o caso do presente estudo).

De acordo com Lima (2016, p. 17),

as fontes secundárias de pesquisa são as mais utilizadas nas pesquisas quantitativas. De forma geral, podem-se considerar como fontes secundárias registros estatísticos, fontes documentais pessoais e documentos de comunicação em massa coletados para os mais diversos fins e que podem ser utilizados como fonte de pesquisa quantitativa, ou seja, que possam ser adequados a matriz de dados. Os dados secundários têm como vantagens a regularidade em termos de coleta, os custos mais baixos para o pesquisador (uma vez que não precisará coletar dados) e, como se trata de um conjunto de informações já coletadas para outros fins, a possibilidade de conjunto de informações ser isento de interesses e valores do pesquisador.

Para tanto, foram utilizados os dados disponibilizados pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) através da consulta livre. A extração dos dados do SIOP, visando o orçamento do Ministério da Educação, foi realizada da seguinte forma: enquanto órgão orçamentário, foi selecionado o MEC (código 26000); já como função, selecionou-se a função código 12, sobre educação; como subfunção, foi selecionado ensino superior (código 364). Estes dados foram selecionados para o horizonte temporal de 2000 até 2023.

Também foram utilizados dados do Centro de Estudos Sociedade, Universidade e Ciência, conhecido como SoU_Ciência, da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Se trata de um grupo de pesquisa multidisciplinar cadastrado no CNPq, composto por uma equipe diversa de professores. O SoU_Ciência, criado em 2021, adota uma política de ciência aberta e pública, com transparência de dados nas pesquisas realizadas (SoU_Ciência, 2021).

Essa fonte de dados foi escolhida por alguns fatores. O primeiro deles é pela forma como o SoU_Ciência já traz em seu sítio eletrônico informações a respeito do orçamento das universidades públicas federais, organizadas em quatro tipos: (i) investimento em infraestrutura e material permanente; (ii) pessoal e encargos sociais; (iii) despesas de manutenção e funcionamento; e (iv) assistência ao estudante. O segundo fator é que, em cada tipo apresentado, é possível visualizar já o valor total para cada ano, desde 2000 até 2023, bem como o valor para cada uma das 69 universidades federais existentes no país. Por fim, o terceiro motivo se deu

pela transparência na forma de explicar a metodologia em que os dados são utilizados, uma vez que o Sou Ciência tem como fonte de dados o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Assim, julgou-se a maneira como o SoU_Ciência traz esses dados organizada e de melhor entendimento por aqueles que podem apresentar alguma limitação na leitura de dados históricos como os do orçamento universitário.

Seguindo com a abordagem quantitativa do presente estudo, foram utilizados também dados do Censo da Educação Superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O Censo da Educação Superior é realizado anualmente pelo Inep, sendo o principal instrumento de pesquisa sobre as instituições de ensino superior que ofertam cursos de graduação, sobre os docentes e discentes. Tal levantamento utiliza de informações do cadastro do Sistema e-MEC, sistema esse que armazena os registros de todas as instituições, cursos e locais de oferta. O censo também coleta informações sobre infraestrutura das IES, vagas oferecidas, matrículas, ingressantes e concluintes (Inep, 2023).

A edição de 2023 do Censo traz importantes dados a respeito da educação superior no Brasil, tanto no âmbito público como no âmbito privado, o que possibilitou fazer comparações e também verificar alguns pontos trabalhados pela literatura desta pesquisa. Os dados presentes nos documentos do Inep também abordam a Educação à Distância, que tem ganhado bastante notoriedade nos últimos anos e que é um elemento chave para a presente investigação. Desse modo, o Censo foi escolhido por fornecer informações estatísticas confiáveis, visando contribuir com pesquisadores e estudantes do Brasil todo (Inep, 2023).

Para a análise desses dados, realizou-se a técnica de estatística descritiva. A estatística descritiva tem por objetivo resumir as principais características de um conjunto de dados recolhidos numa dada investigação por meio de tabelas, gráficos e resumos numéricos (Morais, 2005; Guimarães, 2008). Para Moraes (2005), essa organização intenciona a elaboração de relatórios e diagnósticos que apresentem informações sobre a tendência central e dispersão dos dados, demonstrando o valor mínimo, valor máximo, soma de valores, contagens, média, moda, mediana, variância e/ou desvio padrão, que são medidas estatísticas. Já na interpretação de dados, seguindo tal técnica, é importante que se produza um resumo verbal ou numérico, ou utilizar métodos gráficos para descrever as principais características verificadas. Podem os dados serem organizados e apresentados na forma de quadros, gráficos e distribuições de frequência, a depender de como serão utilizados. Para isso, utiliza-se das medidas da estatística descritiva (Morais, 2005).

Após a análise quantitativa, realizou-se a análise qualitativa. Segundo Godoy (1995b) a abordagem qualitativa consiste na coleta e análise de diferentes fatos, no intuito entender

determinado fenômeno e sua dinâmica. Além disso, enquanto qualitativa, a pesquisa pode ser conduzida por diferentes caminhos, sendo possível focalizar e expor características da conjuntura analisada para correlacionar variáveis existentes.

Para tanto, na análise qualitativa, buscou-se verificar de que modo os dados analisados quantitativamente, a respeito do orçamento das universidades e da educação superior brasileira e sua relação com a Educação à Distância podem ser observados do ponto de vista teórico, estabelecido por Bauer e Knill sobre desmonte de políticas públicas. Em outras palavras, o que se buscou foi aproximar o que foi estabelecido pela literatura aqui resgatada aos dados já analisados. Também buscou-se complementar a análise por meio de outros dados, oriundos dos Relatórios de Gestão da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

Criada em 1989, a Andifes é a representante oficial das universidades federais na interlocução com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com as associações de técnico-administrativos, de professores, de estudantes e com a sociedade em geral. Desse modo, a Andifes atende aos interesses das 69 universidades federais filiadas, e de 2 centros de educação tecnológica. O motivo da escolha dessa fonte de dados, isto é, o Relatório de Gestão, se deu pelo teor de publicização, de modo transparente, sintetizado e de fácil entendimento que o documento possui, tendo como objetivo o acompanhamento anual das ações da Andifes frente aos interesses das IFES.

No sítio eletrônico da Andifes, na aba “transparência”⁴, é possível encontrar os seguintes Relatórios de Gestão: Gestão 1995/1996; Gestão 2005/2006; Gestão 2006/2007; Gestão 2007/2008; Gestão 2009/2010; Gestão 2013/2014; Gestão 2014/2015; Gestão 2015/2016; Gestão 2016/2017; Gestão 2017/2018; Gestão 2018/2019; Gestão 2019/2020; Gestão 2020/2021; Gestão 2021/2022; e Gestão 2022/2023. Assim, totalizam-se 15 Relatórios de Gestão. Após leitura de cada Relatório de Gestão, todos os relatórios foram selecionados para a análise.

Para a seleção desses documentos, utilizou-se dos mesmos critérios para a escolha dos dados quantitativos, a respeito do orçamento das universidades, considerando as discussões de Sabourin (2020); Santos e Lira (2022) e Fernandes *et al.* (2024), e sobre o cenário da educação superior no Brasil, considerando os estudos de Moran (2009); Santos (2018); Scudeler *et al.* (2024) e Gomes (2024). Porém, foram utilizados outros critérios, como as discussões a respeito de novas políticas para o ensino superior, a relação entre as universidades e o governo federal.

⁴ Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>.

Para a definição destes novos critérios para além dos já estabelecidos na análise quantitativa, considerou-se os estudos de Wanderley, Martinelli e Paz (2020); Pereira, Zaidan e Galvão (2022); Gomide; Silva; Leopoldi (2023a); e Gomide, Silva e Leopoldi (2023b), que discorrem sobre o processo de desmonte de políticas públicas no Brasil.

Isto posto, foi realizada a Análise de Conteúdo, nos moldes estabelecidos por Bardin (2016). Conforme as contribuições da autora, tal método de análise vai ao encontro da busca em compreender as comunicações e seus significados implícitos, de forma que superar incertezas. A análise deve conter certo rigor e ser generalizável, sendo reproduzível por terceiros, sobretudo quando se busca comprovar algo. Para isso, deve se respaldar em mais de um instrumento, a serem utilizados e observados de diferentes formas.

Um dos principais aspectos da Análise de Conteúdo é a descrição analítica, que funciona a partir da sistematização de procedimentos e objetivos de descrição do conteúdo do material. Logo, é uma forma de tratamento da informação presente nas mensagens (Bardin, 2016). Quanto à inferência, aspecto também presente nesse tipo de análise, a autora aponta que o que se procura estabelecer quando se realiza uma análise conscientemente ou não é uma correspondência entre as estruturas semânticas ou linguísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas (por exemplo: condutas, ideologias, atitudes) dos enunciados. Logo, são efetuadas deduções lógicas e justificadas, referentes à origem das mensagens observadas, analisando quem emite a mensagem e o contexto, ou os efeitos dessa mensagem, na finalidade de fundamentar as impressões e juízos que se darão de forma intuitiva.

Dessa maneira, a Análise de Conteúdo nada mais é do que uma metodologia para o tratamento e análise de informações constantes de um documento, em que são observados os discursos pronunciados em diferentes formas: podem ser escritos, orais, imagens e gestos. Desse modo, se adota um conjunto de técnicas de análise das comunicações, no intuito de compreender de maneira crítica a forma e o sentido das comunicações, podendo ser manifesto ou oculto. Em outras palavras, se trata de analisar o conteúdo de mensagens, os enunciados dos discursos (podendo ser verbais, gestuais, figurativos ou documentais), estes últimos vistos como indicadores significativos. Assim, a Análise de Conteúdo trabalha sob a fala, a sintagma, descrevendo, analisando e interpretando as mensagens, buscando ver além das palavras (Bardin, 2016; Severino, 2017).

Seguindo o que orienta Bardin, foram seguidas as três fases da Análise de Conteúdo, que são a (i) pré-análise, (ii) exploração do material (detalhados nesta seção) e (iii) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Para esta análise, foram estabelecidas categorias de acordo com o quadro metodológico de Bauer e Knill (2012) sobre o desmonte de políticas

públicas e seus tipos. Segundo os autores, como já mencionado na seção sobre desmonte de políticas públicas, há quatro tipos de desmantelamento: (i) desmontagem por padrão (ou por defeito); (ii) desmontagem por mudança de arena; (iii) desmontagem por ação simbólica; (iv) desmantelamento ativo.

No Quadro 8 é possível entender cada uma das categorias a partir dos aspectos que foram analisados.

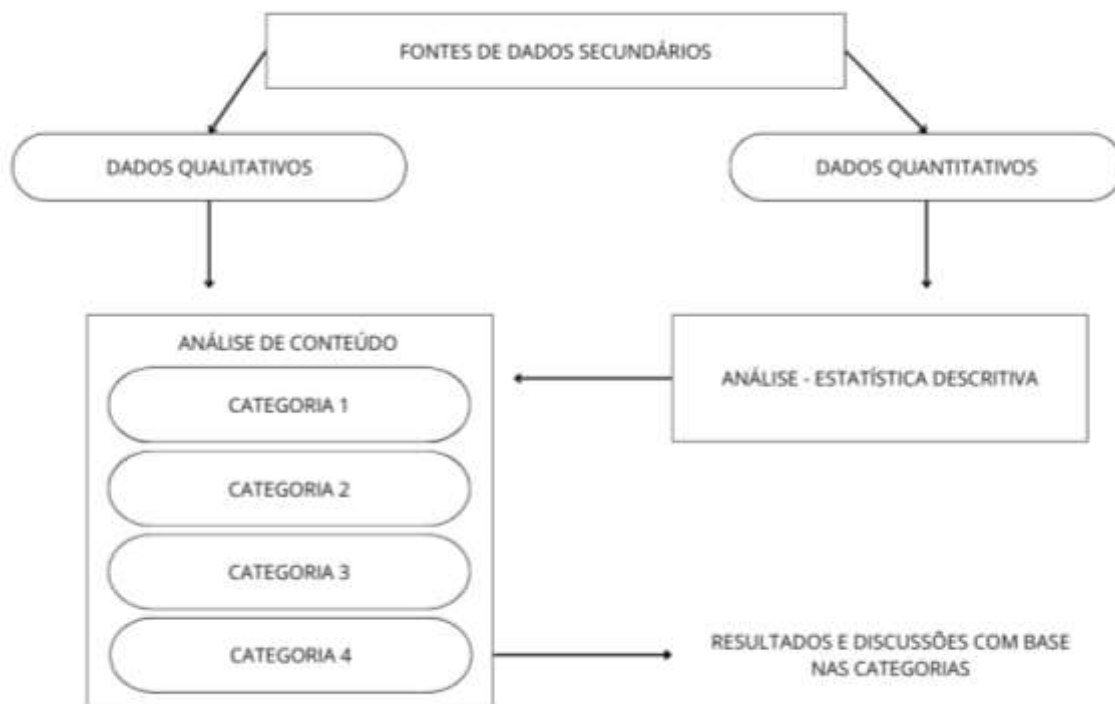
Quadro 8 – Categorias de análise

Categorias de análise	Aspectos analisados
Desmontagem por padrão (ou por defeito)	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de decisões/não atuação (decisão deliberada dos políticos)
Desmontagem por mudança de arena	<ul style="list-style-type: none"> Transferência de decisões; Manipulação das bases organizacionais ou processuais de uma política (alterar direitos de participação ou características organizacionais); Transferência de uma política para uma arena diferente; como outro nível governamental (descentralização) ou para agências (recém-criadas); Mudanças de cenário
Desmontagem por ação simbólica	<ul style="list-style-type: none"> Declarações deliberadas das intenções dos políticos em desmontar políticas existentes; declarações que não conduzem aos respectivos resultados, permanecendo simbólicos; Influência ou interferência de outros grupos
Desmantelamento ativo	<ul style="list-style-type: none"> Reformas incrementadas cujo objetivo seria o desmonte

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Bauer; Knill (2012).

Desse modo, procurou-se integrar as análises de estatística descritiva à análise de conteúdo, de modo que os dados quantitativos complementem os dados qualitativos (e vice-versa), levando aos resultados da presente investigação. Na Figura 2 é apresentado um esquema, possibilitando compreender o caminho metodológico adotado.

Figura 2 – Caminho metodológico



Fonte: Elaborada pelo autor.

5 O QUE OS NÚMEROS DIZEM SOBRE O DESMONTE: ANÁLISE ESTATÍSTICA DESCRITIVA DO CENÁRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Nesta seção, serão apresentados os dados já mencionados na seção anterior (a respeito dos procedimentos metodológicos), utilizados para cumprir com os objetivos da pesquisa. Num primeiro momento, buscou-se trazer os dados a respeito do orçamento das universidades federais, bem como os dados sobre os valores gastos pelo Ministério da Educação como o ensino superior como um todo, de modo a analisar o desenvolvimento desses dados e propor certas comparações. Em seguida, foram apresentados dados a respeito da educação superior no Brasil, tanto no setor público como no setor privado, também de modo a descrever seu desenvolvimento, propor comparações, sobretudo quanto à Educação a Distância.

Para esses dados, foi realizada a análise baseada na estatística descritiva, considerando conjuntamente os trabalhos abordados nas seções 2 e 3 deste trabalho, de modo a dialogar com a literatura já disponibilizada a respeito da temática. Posteriormente, seguiu-se com a análise dos Relatórios de Gestão da Andifes, de modo a trabalhar com os dados presentes nesses documentos utilizando da análise de conteúdo, em que estes dados, juntamente com os as observações já obtidas na análise anterior, fossem categorizados de acordo com o quadro teórico de Bauer e Knill (2012), considerando os tipos de desmontagem de políticas públicas.

5.1 ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES

Conforme exposto na seção sobre os procedimentos metodológicos, examinou-se, primeiramente, o orçamento da educação superior brasileira, por meio dos dados do SIOP. Na seleção aqui utilizada, buscou-se retratar o montante destinado à educação superior pelo Ministério da Educação durante os anos (2000-2023), na tentativa de verificar, posteriormente, a parcela desse montante que vai para as universidades públicas federais e o que não vai, sendo, portanto, a diferença do total gasto pelo MEC com a educação superior no Brasil. O que se entende é que tal diferença, desconsiderando o que vai para as demais IES públicas (universidades estaduais e institutos federais, por exemplo) é a quantia destinada pelo MEC à educação superior privada.

Tabela 1 – Orçamento liquidado do MEC destinado à educação superior (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024

ANO	ORÇAMENTO LIQUIDADO (R\$)
2000	26.276.096.183,43
2001	23.648.706.900,85
2002	23.518.831.263,23
2003	22.766.752.955,22
2004	20.528.387.859,62
2005	22.166.316.501,41
2006	24.653.760.457,16
2007	25.145.256.991,17
2008	26.069.317.265,36
2009	27.729.569.384,53
2010	30.665.778.298,00
2011	32.760.021.484,98
2012	34.282.553.399,87
2013	40.159.544.616,87
2014	44.004.164.454,89
2015	45.942.046.642,48
2016	42.376.882.905,40
2017	42.793.479.847,53
2018	42.356.512.186,88
2019	42.077.066.154,98
2020	38.634.011.818,42
2021	34.645.288.612,57
2022	34.510.121.233,25
2023	37.554.978.402,66

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIOP (2024), ajustados considerando o IPCA (IBGE).

Em relação ao que foi liquidado, isto é, as despesas cujo compromisso de serem pagas já foi assumido por parte do MEC em virtude da compra de algum bem ou a prestação de algum serviço, percebe-se que a partir de 2015 a variação dos valores é baixa em relação aos anos anteriores, em que foi verificado um constante aumento a partir de 2004. Entre 2004 e 2015 a variação média anual ficou na casa dos 7,7%, indicando um aumento em todos os anos. A maior variação ocorreu entre 2012 e 2013, em que houve um aumento de quase 17,% no valor liquidado pelo MEC com o ensino superior. Em 2023, no entanto, há um aumento significativo neste mesmo valor, indicando uma ruptura no que foi verificado entre 2015 a 2022.

Embora os dados acima demonstrem de certo como uma estabilidade no orçamento voltado ao ensino superior, devemos detalhar esses valores em subdivisões para visualizar, por exemplo, quanto deste montante é destinado as universidades públicas federais, quanto é para as demais instituições públicas de ensino superior, quanto é para as instituições privadas, etc. Assim sendo, a seguir serão trabalhados os dados a respeito do orçamento das universidades públicas federais.

Os dados relacionados ao orçamento das universidades públicas federais foram extraídos do SoU_Ciência, que os apresentam de uma maneira mais organizada, seja por instituição, por tipo de orçamento, através de gráficos no painel Financiamento da Ciência & Tecnologia e das Universidades Federais. Os dados, bem como os gráficos, possuem horizonte temporal de 2000 até 2023, e correspondem às 69 universidades federais presentes no Brasil até o período de elaboração do presente estudo.

O SoU_Ciência utiliza dos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Para a extração dos dados, consideram três principais Grupos de Despesas (GND): (i) Pessoal e Encargos Sociais; (ii) Manutenção e Funcionamento; e (iii) Investimento em infraestrutura e material permanente. Vale destacar que o SoU_Ciência atualiza os dados de acordo com os valores de janeiro/2024⁵ considerando o Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA), que é medido pelo IBGE e disponibilizado pelo IPEADATA (SoU_Ciência, 2024).

Além do sítio eletrônico, o grupo disponibilizou (via solicitação por e-mail) os dados. O painel do SoU_Ciência divide o orçamento das universidades federais em quatro grupos: (i) investimento em infraestrutura e material permanente; (ii) pessoal e encargos sociais; (iii) despesas e manutenção e funcionamento; e (iv) assistência ao estudante. Desses quatro grupos, o montante destinado a pessoal e encargos sociais será desconsiderado para esta análise, pois configura como uma despesa fixa das universidades. Os demais grupos entram no chamado orçamento discricionário, passível de bloqueios e restrições por parte do MEC. Assim, o orçamento aqui analisado enquadra apenas estes três grupos.

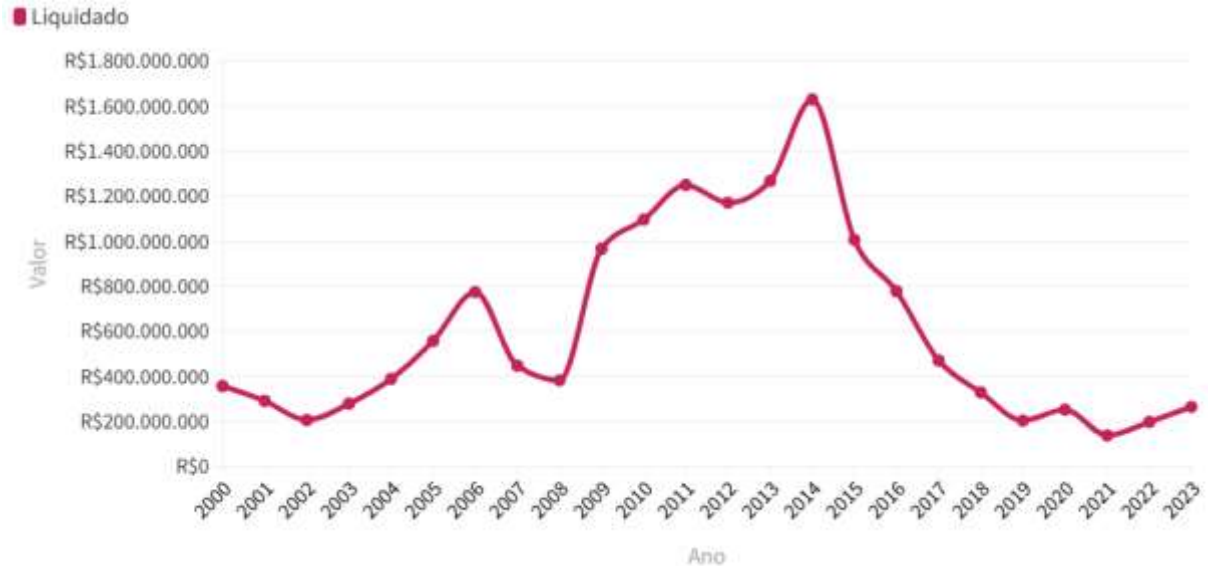
Os recursos enquadrados no grupo Investimento em infraestrutura e material permanente (Figura 3 e Tabela 2) são

aplicados na ampliação e melhoria da infraestrutura e dos bens à disposição da instituição, por exemplo: construção de prédios, aquisição de veículos, compra de equipamentos de laboratório e outros materiais que, por ser caráter permanente, são incorporados ao patrimônio das instituições. Estes recursos são fundamentais para garantir a infraestrutura necessária ao processo ensino/aprendizagem, absorver o crescimento do número de estudantes, bem como para manter os laboratórios e

⁵ Na página do SoU_Ciência, em todos os gráficos eles afirmam que os dados foram atualizados de acordo com os valores de janeiro/2024. Para saber mais, acesse: <https://souciencia.unifesp.br/dados-fctesp/orcamento-universidades-federais>

equipamentos de pesquisa atualizados e alinhados com as boas práticas internacionais (SoU_Ciência, 2024).

Figura 3 – Montantes liquidados, por ano, em relação à Infraestrutura e material permanente das universidades federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024



Fonte: SoU_Ciência (2024) com base nos dados do SIOP; IPEADATA.

Tabela 2 – Valores anuais do montante liquidado em relação à Infraestrutura e material permanente das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024

(continua)

ANO	INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E MATERIAL PERMANENTE
2000	356.927.946,17
2001	291.043.680,90
2002	205.747.830,10
2003	278.775.533,70
2004	388.342.669,28
2005	557.982.414,20
2006	774.342.980,92
2007	447.201.205,46
2008	381.881.809,45
2009	967.138.425,08
2010	1.096.360.413,87
2011	1.249.989.299,80
2012	1.170.608.126,76
2013	1.267.393.300,92
2014	1.629.453.155,41
2015	1.006.389.409,94
2016	778.184.970,24
2017	470.378.634,33

Tabela 2 – Valores anuais do montante liquidado em relação à Infraestrutura e material permanente das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024

(conclusão)

ANO	INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E MATERIAL PERMANENTE
2018	328.728.188,61
2019	203.446.777,53
2020	252.190.488,49
2021	137.540.448,80
2022	197.225.838,54
2023	264.538.204,89

Fonte: SoU_Ciência (2024) com base nos dados do SIOP; IPEADATA.

Os valores liquidados pelas universidades federais em relação ao orçamento voltado a infraestrutura e material permanente apresentou variação média de R\$409.138.452,24 entre os anos 2000 e 2008. A partir de 2009, este valor aumenta e se estabiliza, em 2010, na casa do 1 bi, apresentando o maior valor em 2014, quando atingiu o valor de 1,6 bilhões de reais. Pode-se relacionar tal aumento ao período impulsionado pelo REUNI, em que foram necessárias a construção de mais infraestrutura e aquisição de materiais, em detrimento da expansão das universidades públicas. A partir de 2016, verifica-se uma diminuição constante desse orçamento. Em média, o orçamento de infraestrutura e material permanente diminuiu em R\$92.731.400,00.

As Despesas de manutenção e funcionamento, outro grupo no qual o orçamento das universidades públicas federais é dividido e pode ser analisado como os

recursos para garantir o funcionamento de rotina. Incluem-se desde o pagamento das despesas com água, energia elétrica e conexão à internet das unidades acadêmicas, passando pelo pagamento dos contratos com empresas de limpeza, vigilância e manutenção predial, e aquisição de material de consumo. Contempla também o pagamento de diárias e benefícios obrigatórios a servidores, como auxílio alimentação, transporte e outros (SoU_Ciência, 2024).

Na Figura 4 e na Tabela 3, são apresentados os montantes liquidados e os valores anuais, respectivamente, relacionados as despesas de manutenção e funcionamento das universidades federais, bem como o pagamento de benefícios obrigatórios aos servidores e outras despesas.

Figura 4 – Montantes liquidados, por ano, em relação às despesas de manutenção e funcionamento das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024



Fonte: SoU_Ciência (2024) com base nos dados do SIOP; IPEADATA.

Tabela 3 – Valores anuais do montante liquidado em relação às despesas de manutenção e funcionamento das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024 (continua)

ANO	DESPESAS DE MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO, PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS OBRIGATÓRIOS AOS SERVIDORES E OUTRAS DESPESAS CLASSIFICADAS NO GND03
2000	3.769.284.331,01
2001	3.732.853.059,34
2002	3.276.025.281,69
2003	3.081.414.383,25
2004	3.792.994.938,09
2005	4.014.405.579,48
2006	4.404.720.609,32
2007	4.409.175.672,19
2008	4.771.862.733,33
2009	5.094.726.503,38
2010	6.523.429.209,30
2011	6.990.961.577,11
2012	7.500.701.538,16
2013	9.105.950.646,68
2014	8.970.895.573,82
2015	8.355.601.363,19
2016	8.641.815.094,21
2017	7.965.746.682,70
2018	7.904.958.330,83
2019	7.374.341.305,47

Tabela 3 – Valores anuais do montante liquidado em relação às despesas de manutenção e funcionamento das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024 (conclusão)

ANO	DESPESAS DE MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO, PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS OBRIGATÓRIOS AOS SERVIDORES E OUTRAS DESPESAS CLASSIFICADAS NO GND03
2020	6.417.645.413,43
2021	5.125.673.984,05
2022	5.534.995.604,08
2023	6.903.775.441,51

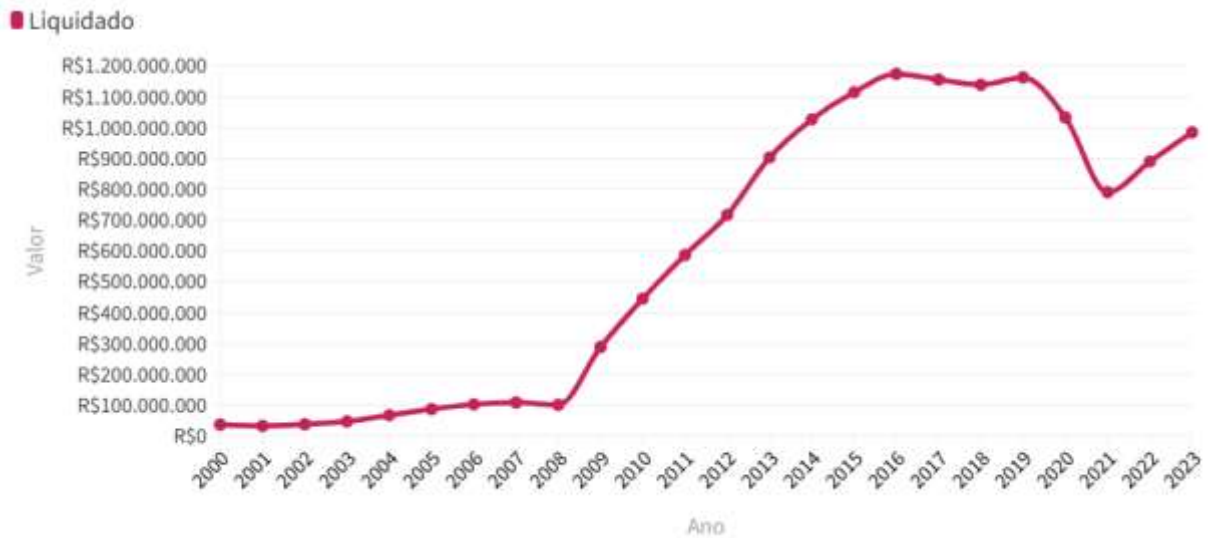
Fonte: SoU_Ciência (2024) com base nos dados do SIOP; IPEADATA.

Percebe-se, a partir da Figura 4 e da Tabela 3, que o orçamento liquidado para a manutenção e funcionamento das universidades federais, de 2003 até 2013 apresentou um crescimento médio de R\$410.512.793,51. Em 2013, marcou-se o maior orçamento liquidado desse tipo de orçamento, chegando na casa de R\$9.105.950.646,68. Já a partir de 2016 esse valor diminuiu, em média R\$517.803.248,36 até 2022. Já em 2023, o orçamento liquidado para a manutenção e funcionamento das universidades cresceu em R\$1.368.779.837,43 em relação ao ano anterior.

Por último, a Assistência ao estudante corresponde aos recursos voltado as IFES para a redução das desigualdades de escolaridade, étnico-raciais e de renda, além de tornar mais acessível a experiência de pessoas com deficiência, ajudando, dessa forma, na melhoria do desempenho acadêmico e na ampliação do acesso e da permanência dos estudantes. Prioritariamente esses recursos são voltados para estudantes de baixa renda e/ou oriundos da rede pública de educação básica (SoU_Ciência, 2024).

Os montantes liquidados relacionados as despesas com assistência ao estudante estão apresentados na Figura 5 e os valores exatos de cada ano na Tabela 4, respectivamente:

Figura 5 – Montantes liquidados, por ano, em relação as despesas com assistência ao estudante das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024



Fonte: SoU_Ciência (2024) com base nos dados do SIOP; IPEADATA.

Tabela 4 – Valores anuais do montante liquidado em relação as despesas com assistência ao estudante das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024

(continua)

ANO	ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE
2000	37.237.265,88
2001	33.039.541,34
2002	38.355.622,56
2003	47.566.582,23
2004	67.477.952,03
2005	87.608.206,08
2006	102.753.225,58
2007	108.926.308,62
2008	101.204.309,11
2009	289.055.153,69
2010	445.592.681,67
2011	586.773.867,05
2012	716.952.326,35
2013	903.216.641,88
2014	1.026.302.103,07
2015	1.114.170.612,25
2016	1.173.713.706,36
2017	1.155.570.852,51
2018	1.138.608.466,97
2019	1.162.249.560,60
2020	1.032.601.918,64

Tabela 4 – Valores anuais do montante liquidado em relação as despesas com assistência ao estudante das universidades públicas federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024
(conclusão)

ANO	ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE
2021	790.569.080,20
2022	889.579.966,98
2023	984.250.256,02

Fonte: SoU_Ciência (2024) com base nos dados do SIOP; IPEADATA.

De acordo com o SoU_Ciência (2024), a institucionalização do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) ocorreu inicialmente através da Portaria Normativa nº 39 de 12 de dezembro de 2007, depois pelo Decreto nº 7.234, de 19 julho de 2010. Esses instrumentos, como pode ser visualizado no gráfico, garantiram estabilidade ao programa que demonstrou crescimento até 2016. No gráfico é possível ver uma quebra e uma queda em 2019 e 2020, o que, dada a garantia do programa para que os estudantes tenham condições de permanecer na graduação (sobretudo em período de pandemia, como foi em 2020). Apesar este orçamento tenha apresentado crescimento nos anos seguintes, os números ainda seguem inferiores ao ano de 2014, por exemplo, há mais de 10 anos.

Quanto aos valores totais, isto é, a soma dos três grupos orçamentários aqui já apresentados, no quadro abaixo (Tabela 5) é possível visualizar os valores anuais, além da proporção de quanto o valor liquidado do orçamento das universidades federais correspondia, ano a ano, ao total do orçamento liquidado do MEC destinado ao ensino superior de modo geral.

Tabela 5 – Valores totais sobre o orçamento liquidado do MEC para a educação superior e sobre o orçamento discricionário liquidado das universidades federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024

ANO	ORÇAMENTO MEC PARA ENSINO SUPERIOR	ORÇAMENTO DISCRICIONÁRIO UNIVERSIDADES FEDERAIS	PROPORÇÃO (%)
2000	26.276.096.183,43	3.479.776.208,78	13,23%
2001	23.648.706.900,85	3.391.443.331,84	14,33%
2002	23.518.831.263,23	2.878.286.941,90	12,24%
2003	22.766.752.955,22	2.756.465.460,62	12,11%
2004	20.528.387.859,62	3.421.963.265,94	16,67%
2005	22.166.316.501,41	3.855.938.037,53	17,4%
2006	24.653.760.457,16	4.495.180.958,00	18,22%
2007	25.145.256.991,17	4.184.215.752,64	16,63%
2008	26.069.317.265,36	4.498.883.976,15	17,26%
2009	27.729.569.384,53	5.469.212.223,74	19,71%

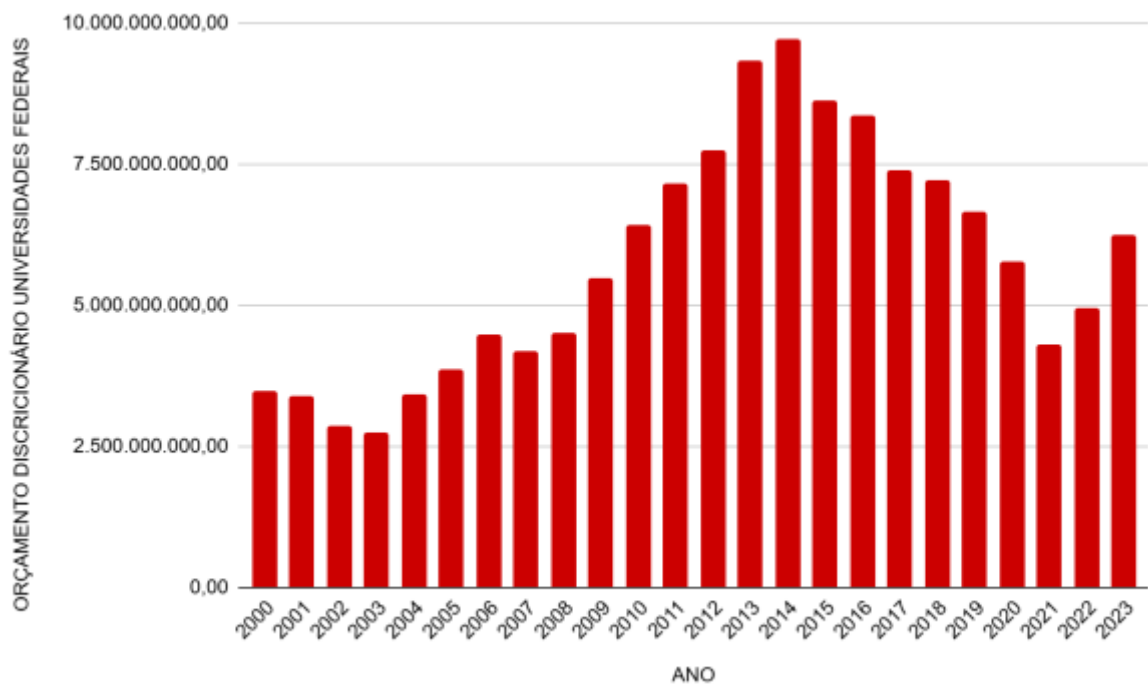
Tabela 5 – Valores totais sobre o orçamento liquidado do MEC para a educação superior e sobre o orçamento discricionário liquidado das universidades federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024

(conclusão)			
ANO	ORÇAMENTO MEC PARA ENSINO SUPERIOR	ORÇAMENTO DISCRICIONÁRIO UNIVERSIDADES FEDERAIS	PROPORÇÃO (%)
2010	30.665.778.298,00	6.420.132.344,79	20,94%
2011	32.760.021.484,98	7.173.673.410,08	21,9%
2012	34.282.553.399,87	7.762.631.382,77	22,63%
2013	40.159.544.616,87	9.350.632.282,33	23,27%
2014	44.004.164.454,89	9.709.893.693,29	22,1%
2015	45.942.046.642,48	8.638.619.428,64	18,79%
2016	42.376.882.905,40	8.364.110.120,33	19,74%
2017	42.793.479.847,53	7.400.108.659,46	17,28%
2018	42.356.512.186,88	7.221.447.382,88	17,05%
2019	42.077.066.154,98	6.647.993.863,83	15,8%
2020	38.634.011.818,42	5.781.348.579,00	14,95%
2021	34.645.288.612,57	4.312.618.516,72	12,43%
2022	34.510.121.233,25	4.963.640.877,31	14,37%
2023	37.554.978.402,66	6.243.136.602,63	16,61%

Fonte: SIOP (2024); SoU_Ciência (2024); IPEADATA.

A partir desses valores, foi elaborado a Figura 6 em que é possível ver a evolução gráfica destes valores.

Figura 6 – Evolução gráfica dos valores totais sobre o orçamento discricionário liquidado das universidades federais (2000-2023) – Valores corrigidos para janeiro de 2024



Fonte: SIOP (2024); SoU_Ciência (2024); IPEADATA.

Através da Tabela 5 e da Figura 6 observa-se que o valor orçamentário liquidado pelas universidades em relação ao valor orçamentário liquidado do MEC destinado ao ensino superior é inferior à 25% do total do MEC, tendo em vista que o maior número já registrado foi em 2013, correspondendo à 23,27%. A variação constante da proporção do orçamento do MEC voltado ao ensino superior que é utilizado pelas universidades aponta para uma falta de priorização desse tipo de instituição e de ensino superior (por meio das universidades federais) por parte do MEC, sendo visto principalmente nos anos 2002 e 2003 (que demonstrou o pior valor, 12,11%), e em 2021, quando tal proporção chegou a 12,43%. Houve um período de crescimento constante registrado entre 2008 à 2013, mas que ainda é pouco perto do orçamento total liquidado do MEC voltado à educação superior. A partir desses dados é possível afirmar que a variação em 20 anos é preocupante, pois demonstra que o MEC tem utilizado (na maioria dos anos) mais de 80% do seu orçamento liquidado com outros segmentos (dentre eles o setor privado). Apesar do crescimento em 2022 e 2023 em relação ao ano de 2021, o percentual ainda permanece pequeno, inferior à 20%.

Além disso, olhando somente para os valores do orçamento liquidado nas universidades, nota-se que, de 2004 a 2014 este cresceu cerca de 183,75%. Embora nesse período o percentual do orçamento liquidado do MEC destinado a outros segmentos tenha sido maior, pode-se afirmar que, havia um projeto de reajuste orçamentário para as universidades federais, em que valores aumentaram ano a ano. A partir de 2015, ocorre um movimento contrário, de diminuição orçamentária das universidades federais. Em 2021 teve-se o menor número, R\$4.312.618.516,72, sendo este valor menor que o do ano de 2008 (R\$4.498.883.976,15).

Por meio desses dados, pode considerar que o orçamento das universidades diminuiu a partir de 2015. Esse cenário de constante redução orçamentária é negativo para essas IFES pois compromete seu funcionamento e a garantia de bolsas e políticas internas, por exemplo. Além disso, essa redução orçamentária pode ser considerada como uma inatividade por parte do MEC em relação as universidades federais, ao não garantir os recursos adequados e necessários para essas instituições; desse modo, entende-se, a partir do quadro teórico de Bauer e Knill (2012) que essa redução orçamentária seja considerada como uma desmontagem por padrão (ou por defeito), em que há redução e/ou abstenção de ajuste dos níveis existentes às mudanças nas condições externas.

Para além dos dados aqui analisados, é importante investigar este tópico por meio dos relatos destes períodos, sobretudo a partir de 2015, quando o orçamento começa a ficar defasado. Logo, os relatórios de gestão da Andifes, analisados no tópico 6, complementarão os resultados até então obtidos. Ademais, ainda sobre os dados numéricos, faz-se importante

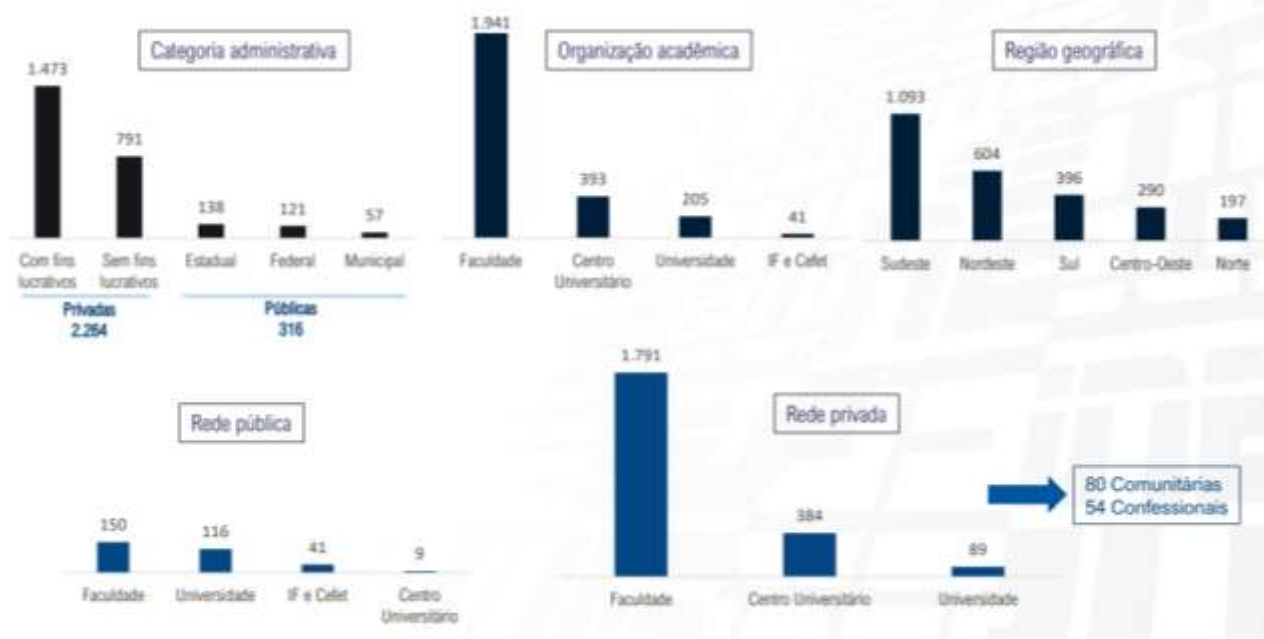
analisar o cenário geral do ensino superior no Brasil, principalmente quanto a emergência da Educação a Distância (EaD).

5.2 ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Anualmente, o Governo Federal, através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), divulga o Censo da Educação Superior, em que traz a público os principais números referentes ao ensino superior no Brasil, tanto privado quanto público. Em 2024, o Inep divulgou os dados mais recentes, relacionados ao ano de 2023, sendo possível não só verificar o atual cenário deste segmento, como também fazer comparações com anos anteriores. Isso contribui para analisar a educação em diferentes cenários, como será visto a seguir.

De modo a contextualizar a rede de educação superior no Brasil, no ano de 2023, havia 2.580 instituições de IES no país. Este total, analisado e apresentado pelo Inep (2024), pode ser organizado em 3 estruturas: Categoria administrativa; Organização acadêmica e; Região geográfica, podendo ser visualizado na Figura 7 abaixo:

Figura 7 – Número de Instituições de Educação Superior – Brasil 2023



Fonte: MEC/Inep: Censo da Educação Superior (2024).

Conforme exposto na Figura 7, vê-se que das 2.580 instituições, 2.264 são privadas, correspondendo à 87,75% do total de IES no país. Grande parte dessas instituições privadas (65,1%) possuem fins lucrativos. Quanto à organização acadêmica, 1.941 instituições são

classificadas como faculdade, ou seja, 75,23% do total, representando um número bem expressivo dentro do sistema de ensino superior brasileiro. Quanto a região geográfica, 42,36% das instituições estão localizadas na região Sudeste, seguido de 23,41% de instituições presentes na região Nordeste.

Esses dados demonstram o que outros autores e autoras (Chauí, 2001; Durham, 2003; Marinho, 2019; Santos; Cerqueira, 2009; Saviani, 2010; Silva; Brennand, 2022) já vinham discutindo e prevendo quanto ao sistema de ensino superior brasileiro em tempos passados, já observando tal predominância do setor privado na promoção da formação superior no país. Predomínio este que foi verificado no período militar brasileiro nas décadas de 1960-1970 por Silva e Brennand (2022), Marinho (2019), Santos e Cerqueira (2009) e Chauí (2001), e posteriormente nos anos 1990, como aponta Durham (2003), Santos e Cerqueira (2009), Saviani (2010) e Gomes (2024). Observa-se, do mesmo modo, conforme a Figura 8 abaixo, o predomínio do segmento privado na oferta de vagas para ingresso em cursos de graduação.

Figura 8 – Número de vagas em cursos de graduação, por modalidade de ensino e tipo de vaga, segundo a categoria administrativa – Brasil 2023

Categoria Administrativa	Vagas de Cursos de Graduação											
	Total Geral				Presencial				A distância			
	Total Geral de Vagas	Vagas Novas	Vagas de Programas Especiais	Vagas Remanescentes	Total	Vagas Novas	Vagas de Programas Especiais	Vagas Remanescentes	Total	Vagas Novas	Vagas de Programas Especiais	Vagas Remanescentes
Total	24.687.130	18.311.357	108.065	6.265.708	5.905.259	1.708.770	83.103	1.713.386	19.181.871	14.504.587	24.962	4.552.322
Pública	1.095.214	702.760	56.694	245.760	870.333	577.391	54.206	218.736	134.881	125.369	2.488	7.024
Federal	658.273	419.348	52.185	186.737	597.892	365.918	49.700	181.874	60.781	53.430	2.488	4.863
Estadual	272.189	225.730	3.987	42.472	212.298	166.991	3.887	41.320	59.891	58.739	0	1.152
Municipal	74.752	57.682	519	16.551	60.543	44.482	519	15.542	14.209	13.200	0	1.009
Privada	23.681.916	17.610.597	51.371	6.019.948	4.634.926	3.131.379	28.897	1.474.650	19.046.990	14.479.218	22.474	4.545.298
Com fins	19.064.267	14.192.513	31.290	4.840.464	3.049.197	2.018.904	16.483	1.013.810	16.015.070	12.173.609	14.807	3.826.654
Sem fins	4.617.649	3.418.084	20.081	1.179.484	1.585.729	1.112.475	12.414	460.840	3.031.920	2.305.609	7.667	718.644

Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

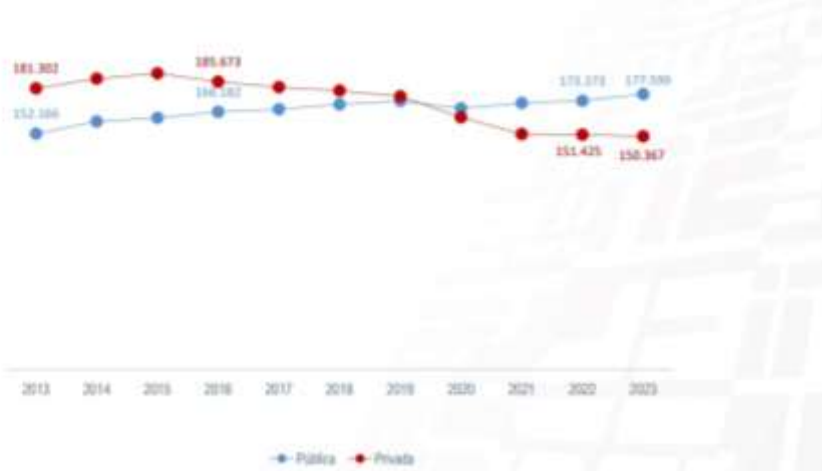
Na Figura 8 é possível fazer uma comparação entre o total de vagas ofertadas tanto no âmbito público de ensino, quanto no âmbito privado. O que se nota, mais uma vez e como de se esperar, tendo em vista os dados da Figura 7, é que o número de vagas ofertadas pelo setor privado é maior, correspondendo à quase 96% do total geral (público e privado). Outra informação interessante, tendo em vista a discussão já estabelecida aqui neste trabalho com base nos apontamentos de Scudeler *et al.* (2024), é a força que os cursos à distância apresentam atualmente. Na Figura 8 podemos ver que das 24.678.130 vagas de graduação ofertadas em 2023, 19.181.871 foram para a modalidade de Educação à Distância, o que corresponde à 77,70% do número de vagas no Brasil. Essa informação, quando olhada através da classificação

da categoria administrativa, demonstra outra informação bastante interessante, pois 99,30% das vagas ofertadas na modalidade EaD são de cursos privados. Em outras palavras, foram 19.046.990 vagas de graduação ofertadas à distância pelo setor privado, contra 134.881 vagas ofertadas à distância pelo setor público.

Os dados acima refletem, portanto, um cenário bastante singular para a educação brasileira, sobretudo a educação pública. O crescimento constante de cursos à distância aparenta ser, para a educação privada, um ótimo caminho para continuar a ofertar vagas no ensino superior. Como já pontuado por Gomes (2024), o segmento privado, a partir de 2016-2017 tende a utilizar este modelo de educação como uma forma mais barata e massiva, sendo benéfico aos grupos empresariais de educação superior. No entanto, deve-se questionar a qualidade destes cursos, como já colocado por Moran (2009), uma vez que, como demonstrado na Figura 01, a maior parte das instituições privadas se configuram como faculdades.

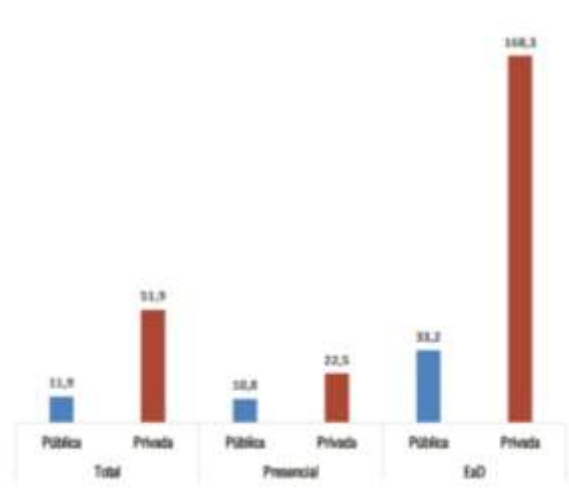
Em consonância com esse debate a respeito da qualidade em que os cursos à distância estão sendo ofertados, deve-se atentar para um fator importante: o número de professores neste segmento em detrimento do número de alunos. Observa-se, conforme disposto na Figura 9 abaixo, a distribuição e o número de docentes em atuação na educação superior, nos cursos de graduação, por rede de ensino. A partir da figura, verifica-se que, a partir de 2015, o número de docentes na rede privada começa a diminuir, e em 2020 tal número se torna menor do que o número de docentes da rede pública. Já na Figura 10, é possível ver a razão aluno-docente na educação superior durante o ano de 2023.

Figura 9 – Número de docentes em atuação na educação superior de graduação, por rede de ensino – Brasil (2013-2023)



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

Figura 10 – Razão aluno-docente na educação superior de graduação por rede e modalidade de ensino – Brasil 2023



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

Desse modo, a razão aluno-docente relativa ao ano de 2023 demonstrada na figura acima aponta que, no ensino superior privado, sobretudo na modalidade à distância, tal distribuição de aluno pode comprometer a qualidade do ensino, uma vez que havia, no referido ano, cerca de 168 alunos por professor na EaD. Mesmo compreendendo que a dinâmica desta modalidade é diferente e que a atuação docente acaba não sendo tão ativa como num curso presencial, o cenário apontado causa questionamento quanto ao aprendizado desses alunos da EaD, bem como a forma em que o papel do professor é e será visto futuramente. Todavia, esta não parece ser uma questão que impeça a Educação à Distância de continuar expandindo, como será visto adiante.

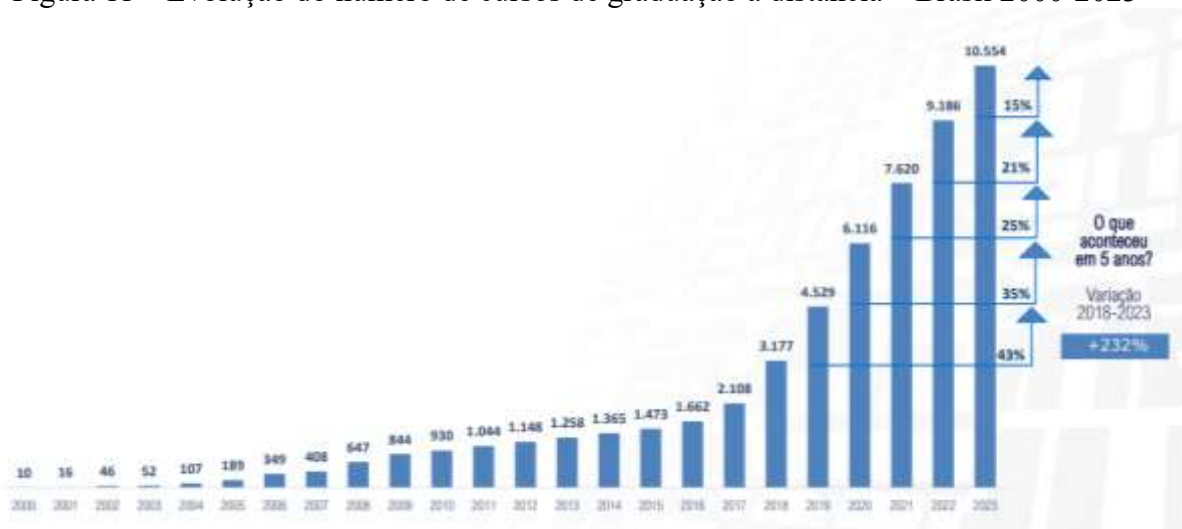
Embora o estudo de Moran (2009) seja analisando o cenário da Educação à Distância nos anos 2000, conforme os dados de 2023, é possível afirmar que a preocupação com a qualidade do ensino na modalidade à distância em detrimento à quantidade de alunos x a quantidade de professores não foi em vão, tendo em vista que, no ano de 2023, havia cerca de 168 alunos por professor na rede privada, enquanto nas IES públicas tal relação é de 33 alunos por professor. Esses dados, portanto, demonstram que a situação em que os professores das IES privadas trabalham na EAD é um tanto quanto precária, devido ao excesso de alunos. Esse fato torna o processo de aprendizagem inconsistente e de baixa qualidade.

Além disso, o que se vê é que a falta de atenção para a questão da EAD no âmbito da educação superior pública, transferindo esse tipo de formação para as instituições privadas por meio da desregulamentação ocorrente entre 2016 e 2022, além de poder ser considerado como

uma forma de desmonte das universidades, também enfraquece, em termos educacionais, as instituições privadas que prejudicam e sobrecarregam seus docentes. Tem-se, desse modo, o enriquecimento por meio da EAD dos grupos educacionais privados, porém as custas do trabalho precarizado de docentes.

Desde o ano 2000, em que se tinha apenas 10 cursos de graduação na modalidade à distância, tal número vem crescendo anualmente, segundo constado pelo Censo da Educação Superior do Inep (2024). Na Figura 11 é possível ver tal crescimento e, principalmente, como nos últimos cinco anos (2019-2023) esse aumento foi expressivo.

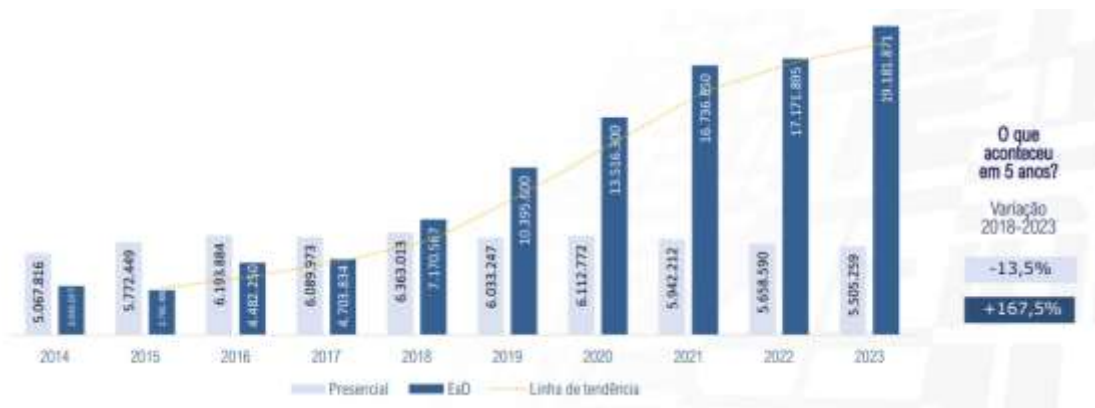
Figura 11 – Evolução do número de cursos de graduação à distância – Brasil 2000-2023



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

Como já mencionado, o crescimento do número de cursos de graduação à distância também reflete no aumento do número de vagas oferecidas em cursos de graduação na modalidade EaD. A Figura 12 abaixo mostra que, a partir de 2018, o número de vagas para cursos à distância superou o número de vagas presenciais, que por sua vez demonstrou uma queda, quando comparado os anos de 2023 e 2018.

Figura 12 – Número de vagas oferecidas em cursos de graduação, por modalidade de ensino – Brasil 2014-2023.



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

Quando se analisa a quantidade de vagas oferecidas em cursos de graduação da rede federal, porém, o resultado se mostra diferente, evidenciando um número maior de vagas na modalidade presencial, conforme a Figura 13 abaixo.

Figura 13 – Número de vagas oferecidas em cursos de graduação na rede pública, por modalidade de ensino – Brasil (2014-2023)



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

O forte da rede pública de educação superior está na oferta de cursos presenciais. Embora um decréscimo a partir de 2015 até 2017, seguido de um leve crescimento em 2018, pode-se considerar que o número de vagas presenciais e a distância permaneceram estáveis na rede pública, sendo o valor mais expressivo em 2023. Mesmo com esse crescimento mais significativo em 2023, o número de vagas ofertadas ainda é muito inferior ao número de vagas ofertadas na educação superior privada, que, por sua vez, vem crescendo a cada ano, em ambas as modalidades.

Os dados do Inep (2024) trazem também informações detalhadas quanto à diferentes formas de formação superior (ou seja, bacharelado, tecnólogo e licenciatura), que serão apresentados na Figura 14 a seguir.

Figura 14 – Percentual de vagas ofertadas para ingresso em cursos de graduação (bacharelado, tecnólogo e licenciatura) em 2023



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

A partir destes dados, novamente vê-se que em todas as três formas de formação superior em nível de graduação, os cursos à distância se mostram mais predominantes, correspondendo à mais de 50% das vagas ofertadas em todas as três, principalmente para os cursos de licenciatura e tecnológico, em que a porcentagem passa dos 85% e 90% respectivamente. Essa realidade vai ao encontro do que Barbosa (2022) vem discorrendo sobre o modo em que cursos de licenciatura, por exemplo, são tratados como cursos “menos importantes” ou menos “renomados”, tornando o acesso desses mais comum, popular e, por conta disso, acabam sendo atrativos de serem ofertados de modo à distância. Para Diniz-Pereira (2015), esse fenômeno retrata um descaso com esses cursos, que se veem cada vez mais sucateados e negligenciados. Um exemplo disso é a criação, por parte do Governo Federal do “Pé de Meia Licenciaturas”, uma bolsa de incentivo para estudantes de bom desempenho do Enem que optarem por cursar licenciaturas, podendo ingressar pelo Sisu, Prouni e Fies. Essa ação visa o ingresso, permanência e conclusão de mais pessoas em cursos desse tipo⁶.

⁶ Para saber mais: <https://www.gov.br/mec/pt-br/mais-professores/pe-de-meia-licenciaturas>

Para além dos números referentes à oferta de vagas, é necessário olhar para os números de alunos ingressantes no ensino superior, dentro das categorias aqui já observadas. Vejamos a Figura 15 abaixo, que retrata a situação sobre o ingresso nos cursos de graduação.

Figura 15 – Número de ingressantes em cursos de graduação no Brasil entre 2013 e 2023

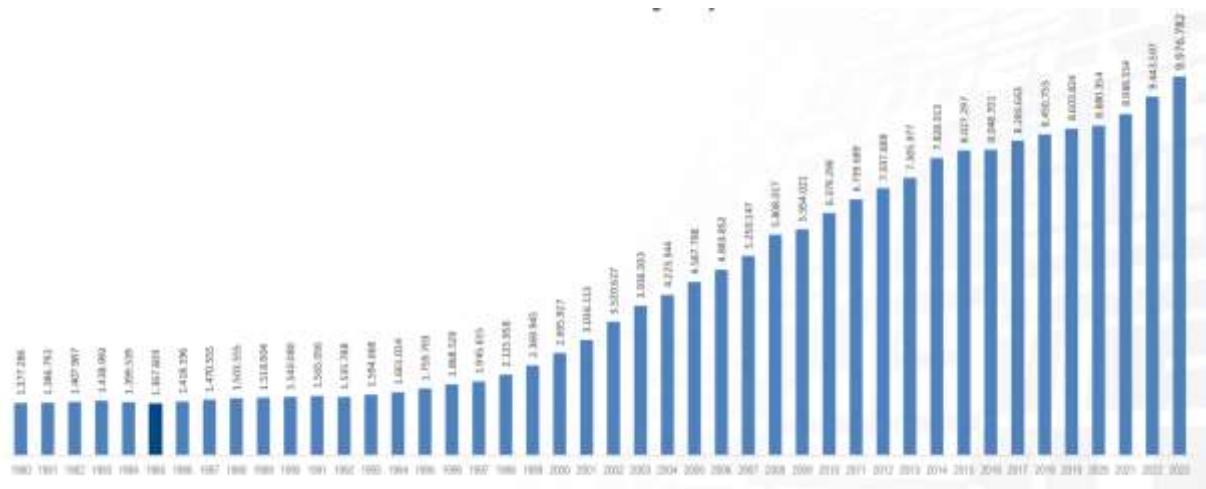


Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

Por meio da figura acima, pode-se afirmar que o número de ingressantes de alunos em cursos de graduação (que em 2023 totalizou 4.993.992) passou a ser composto, em sua grande parte (66,37%) por ingressos na modalidade EaD. Tal modalidade superou a modalidade presencial em 2020 e desde então apresentou um crescimento constante nos anos seguintes. Pode-se relacionar tal crescimento ao que já fora posto por Santos (2018), Gomes (2024) e Scudeler *et al.* (2024) a respeito do processo de desregulamentação da EaD iniciado em 2016, juntamente com a ausência de fiscalização desta modalidade nas instituições privadas. O favorecimento de grupos educacionais privados depende da flexibilidade causada pela desregulamentação, o que justifica o crescimento constante desde 2016 verificado na figura acima, em que no ano de 2023 já representa mais de 70% na iniciativa privada.

No que diz respeito às matrículas nos cursos de graduação, desde 1993, conforme a Figura 16 abaixo, o número de matrículas vem aumentando constantemente, se aproximando, em 2023, dos 10 milhões de estudantes da educação superior no Brasil. No entanto, é preciso analisar (tal como o presente trabalho se propõe) como tal crescimento vem se dando, tendo em vista o que já fora discutido anteriormente e os dados aqui comentados. Como já apontado por Macedo (2019) e Gomes (2024), a expansão de matrículas e do ensino superior envolve também interesses políticos.

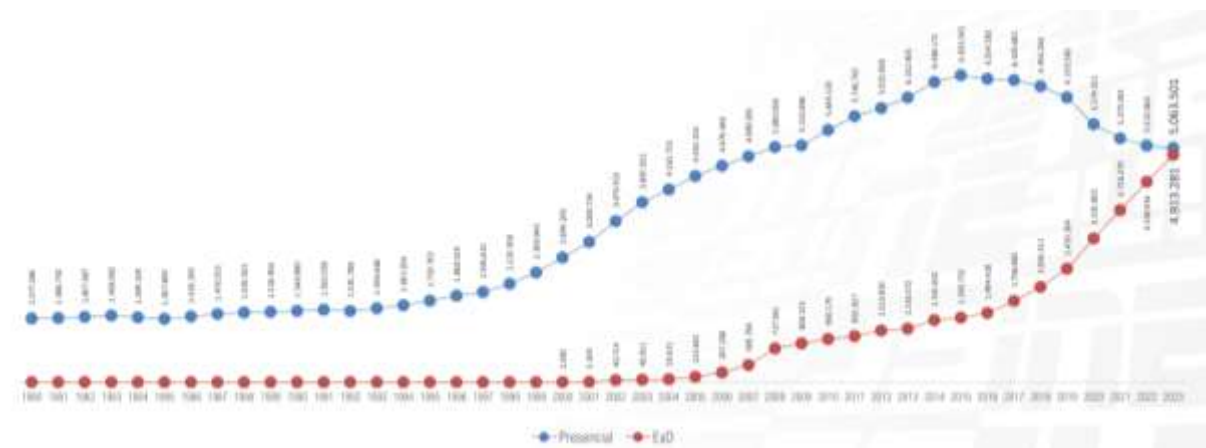
Figura 16 – Número de matrículas em cursos de graduação no Brasil (1980-2023)



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

O Inep (2024) ainda traz um comparativo quanto às matrículas nos cursos de graduação, tanto na modalidade presencial, quanto à distância, desde os anos 1980, como é possível ver na Figura 17. Percebe-se que, como já colocado por Scudeler *et al.* (2024), é a partir de 2000 que a Educação à Distância começa a se fortalecer e apresentar seus primeiros números e, desde então, o número de matrículas neste segmento vem crescendo, chegando a se aproximar do número de matrículas em cursos presenciais em 2023. Ainda segundo o Inep (2024), se tal tendência for mantida, o número de estudantes em cursos à distância deve superar, em 2024, o número de estudantes nos cursos presenciais.

Figura 17 – Número de matrículas em cursos de graduação, por modalidade de ensino – Brasil (1980-2023)

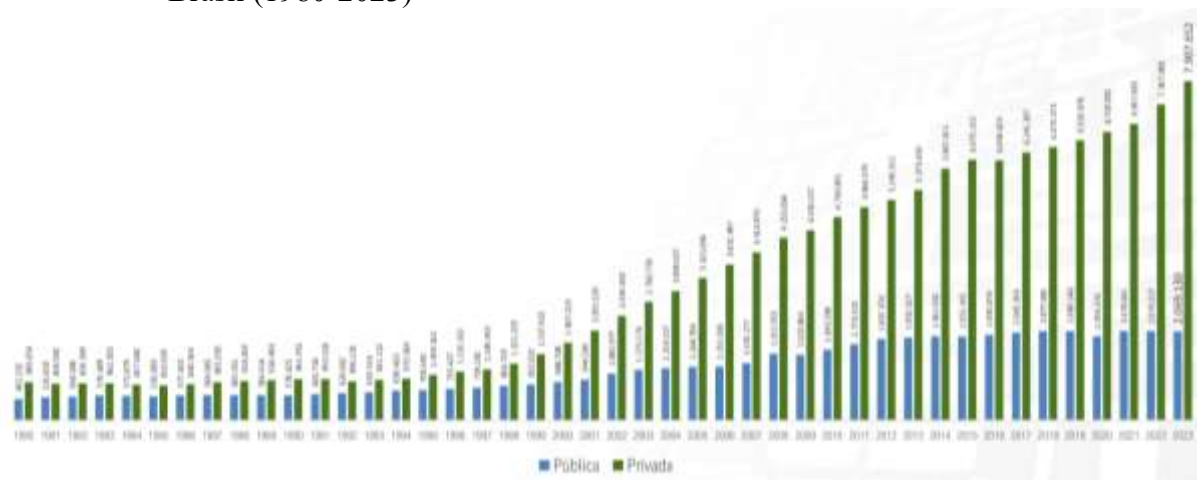


Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

Quanto a categoria administrativa, o mesmo pôde ser visto nas figuras que tratam sobre as vagas disponibilizadas para os cursos de graduação. Há uma diferença bastante significativa

quanto ao número de matrículas nos segmentos público e privado. Mais uma vez, o número de matrículas na iniciativa privada é maior que nas IES públicas, conforme demonstrado na Figura 18.

Figura 18 – Número de matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa – Brasil (1980-2023)



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

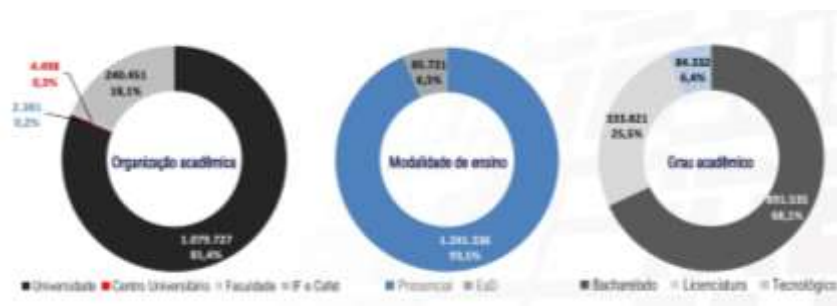
De acordo com o Inep (2024, p. 37), “com mais de 7,9 milhões de alunos, a rede privada continua crescendo e, em 2023, o aumento foi de 7,3%. A rede pública registrou uma pequena queda de 0,3% em 2023”. A partir dos dados apresentados na Figura 18, reforça-se aquilo que já fora apresentado na seção sobre o histórico do ensino superior no Brasil, em que desde o período do Regime Militar, que engloba também o início dos anos 1980, o setor privado domina as matrículas em cursos de graduação. A partir do ano 2000, esta diferença dobra, sendo agravada na década de 2010, quando houve a consolidação da oferta de cursos à distância.

Em detrimento da desregulamentação da EaD já pontuada, que, não só favorece a liberdade de instituições privadas em criarem cursos de graduação à distância de modo mais fácil e rápido, como também fomenta o barateamento de matrículas e mensalidades nesses cursos de graduação, é possível justificar e entender o porquê de as instituições privadas estarem sempre com números muito maiores de matrícula. Outros pontos a serem destacados nessas instituições é a adoção, de forma maciça, da oferta de cursos noturnos e “mais fáceis”, tendo em vista a possibilidade da falta de qualidade, apontada por Moran (2009) e Scudeler *et al.* (2024).

Ao passo que se observa as especificidades que modelam o sistema de ensino superior no Brasil, utilizando as informações sobre as matrículas juntamente com os demais dados já

analisados, entende-se que é relevante descrever o cenário das instituições federais – comumente chamadas de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), que podem ser universidades federais, institutos federais ou CEFETs – tendo em vista que estas fazem parte da pequena porcentagem de IES públicas, como visto anteriormente. A Figura 19, apresentada abaixo, traz dados sobre a rede federal, que até o momento da pesquisa, utilizando dos dados do Inep (2024, p. 46), é composta por “69 universidades e 41 institutos federais/CEFETs. Há, ainda, 10 faculdades, uma ligada ao MEC (INES) e 9 vinculadas a outros órgãos (ENCE, ITA, IME, ISCP, EsEFEx, CIAvEx, Facs, EsSLog, ESA), além de 1 Centro Universitário (AMAN)”.

Figura 19 – Distribuição dos 1,3 milhão de alunos matriculados na rede federal de educação superior – Brasil 2023



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

Conforme demonstrado na figura acima, verifica-se que 81,4% dos alunos da rede federal estão nas universidades, o que vai ao encontro do número de universidades que integram a rede. Em seguida, tem-se os Institutos Federais e Cefets, correspondendo a 18,1% do total de alunos matriculados nas IFES. Quanto à modalidade de ensino, 93,5% das matrículas são para cursos em formato presencial, o que evidencia que, embora o número de matrículas para cursos à distância tenha crescido e que haja chances de em 2024 essas matrículas ultrapassem o número de matrículas para cursos presenciais, o que se vê nas IFES é que o EaD representa somente 6,5% do total. O tipo de formação, ou seja, o grau acadêmico que mais teve matrículas foi o grau de bacharelado, com 891.535 alunos matriculados em 2023. Esse número, como já mencionado na figura acima, diz respeito à 68,1% das matrículas quando olhado por esse indicador. Tal número é seguido pelo número de matrículas em cursos de licenciatura, que são 25,5% do total de matrículas.

De acordo com o Inep (2024, p. 50),

a rede privada conta com mais de 7,9 milhões de alunos, o que garante uma participação de 79% do sistema de educação superior. O processo de expansão da educação superior, no Brasil, teve início no final dos anos 90 do século passado e encontra na rede privada o seu principal motor. O perfil de oferta entre as IES privadas com e sem fins lucrativos difere em relação à oferta de EaD. Enquanto nas IES

privadas com fins lucrativos apenas 31% dos alunos frequentam cursos presenciais, nas IES sem fins lucrativos esse percentual salta para 74%.

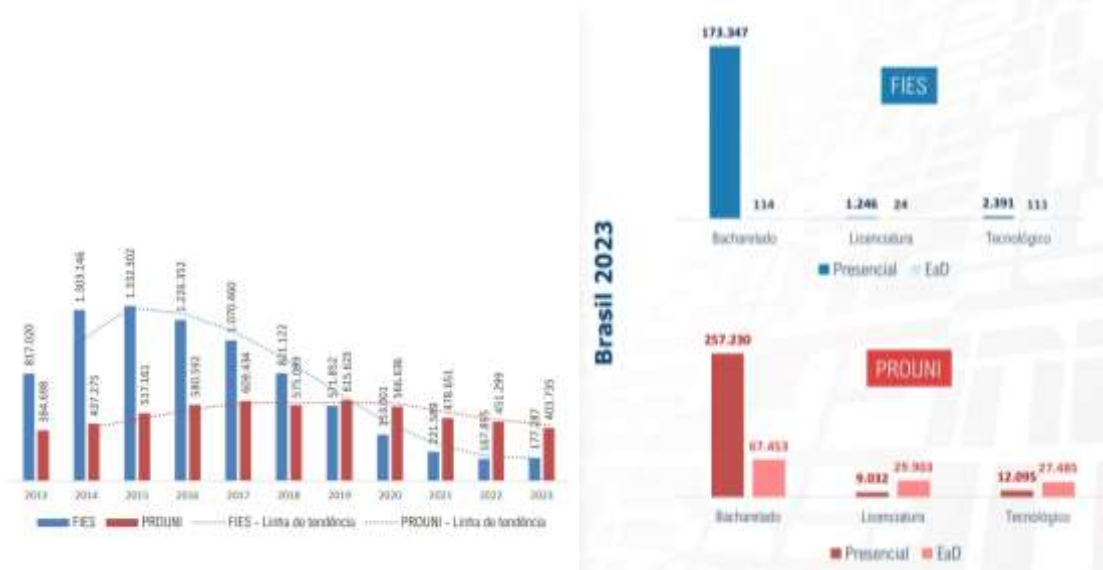
Figura 20 – Participação da rede privada na matrícula de educação superior de graduação – Brasil 2023



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

Na figura acima é possível visualizar que a rede privada de educação superior conta, em sua maioria, com instituições com fins lucrativos, chegando à 78% do total. O segmento das instituições de natureza privada conta com algumas políticas que visam a expansão da educação superior no Brasil, como já mencionado pelo Inep (2024) e analisado por Gomes (2024). Dentre estas políticas, estão o Prouni e o FIES. A partir da Figura 21, observa-se a distribuição do número de alunos da rede privada que utilizam de uma das duas políticas.

Figura 21 – Número de alunos matriculados na rede privada de educação superior que possuem FIES ou Prouni (Brasil – 2013-2023)



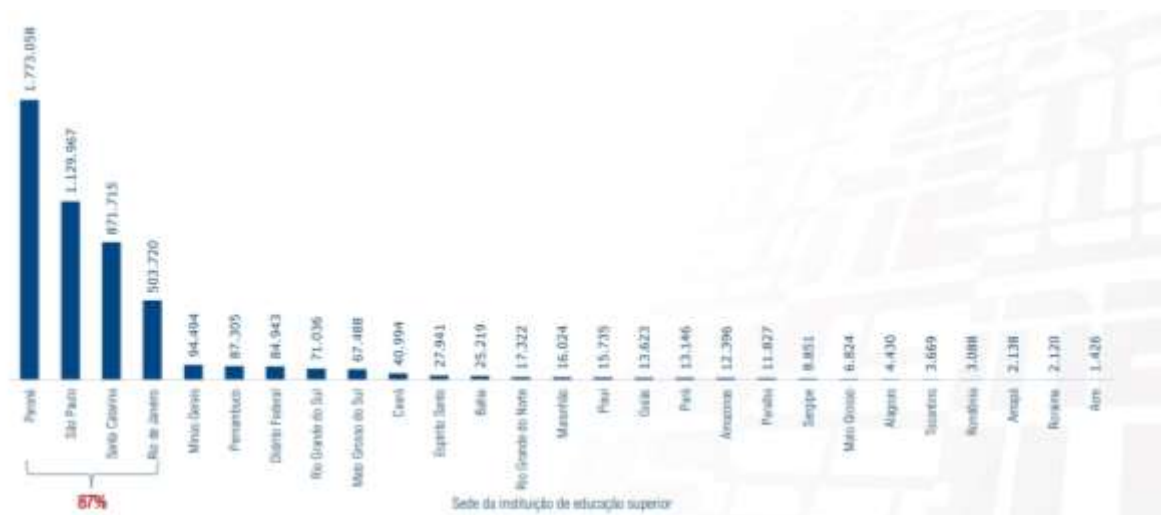
Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

No período de 10 anos, de 2013 a 2023, conforme apresentado pelo Inep (2024), verificou-se o aumento da adesão aos programas durante os anos 2013 e 2014. Posteriormente, o que se viu foi uma diminuição da adesão do FIES pelos alunos e alunas da iniciativa privada, enquanto o PROUNI seguiu, minimamente, crescendo até 2019. A partir de 2020, verificou-se também a diminuição de aderentes ao PROUNI, que se manteve ainda mais expressivo do que o FIES. Em dez anos, pode-se dizer que o número de alunos matriculados na rede privada de educação superior que possuem FIES foi reduzido em 78,3%, enquanto o PROUNI apresentou uma variação “positiva” de apenas 5%.

Associa-se o enfraquecimento dessas políticas nos últimos anos às reformas nas regras, sobretudo do FIES, iniciadas nos primeiros anos da década 2010 e intensificadas a partir de 2016, além do crescimento do ensino a distância, tornando para muitos uma alternativa mais viável, como pontuado por Gomes (2024). Com a pressão dos grupos educacionais pela desregulamentação do EaD visando melhorar suas condições financeiras que já não se mantinham pelo repasse do Governo Federal pelo FIES, em 2017, e, mantidas essas condições no governo 2019-2022, entende-se que o desmantelamento por mudança de arena na concepção de Bauer e Knill (2012), pode ser aplicado no caso da educação superior pública, sobretudo das universidades federais, onde se deu em função do fortalecimento da EaD na iniciativa privada.

Por fim, um dado relevante sobre a EaD apontado pelo Inep (2024) diz respeito à distribuição da matrícula nos cursos de graduação EaD, por Unidade da Federação da localização da sede da instituição – Brasil 2023. A predominância de sedes nas regiões sul e sudeste (Figura 22) revela não só a concentração da oferta nesses estados (87% do total), como também reforça a ideia de que grandes grupos, uma vez já estabelecidos, possuem maior facilidade de abrir cursos e polos dada a flexibilização e ausência de regulamentação.

Figura 22 – Distribuição da matrícula nos cursos de graduação EaD, por Unidade da Federação da localização da sede da instituição – Brasil 2023.



Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior (2024).

Talvez o principal ponto aqui verificado, que já fora postulado por Scudeler *et al.* (2024) e Gomes (2024) é a questão da desregulamentação da Educação a Distância em 2016 que impulsionou, sobretudo na iniciativa privada, o fornecimento desse nível de educação. Por outro lado, tem-se quase nenhuma alteração no segmento público, de modo que, pode-se entender como uma forma de enfraquecimento (como já verificado na seção sobre os dados orçamentários).

No caso dos dados aqui analisados, no entanto, o que se vê é uma outra forma de desmontagem de políticas públicas, teorizado por Bauer e Knill (2012) como desmonte por mudança de arena. A começar pelo fato de que, atualmente, o sistema de ensino superior brasileiro é 87,75% composto de instituições privadas. Desse montante, cerca de 65% são instituições com fins lucrativos e 75,23% são do tipo faculdade (instituições isoladas). Essa predominância, como visto em outros trabalhos já mencionados aqui, pode ser verificado desde o período pós-redemocratização, sendo, portanto, uma constante no cenário brasileiro. O que difere o cenário atual do cenário passado é o fortalecimento da modalidade a distância.

Das 24.678.130 vagas ofertadas totais, quase 96% são ofertadas pelas instituições privadas. 77,7% do total é na modalidade EaD. Desse valor, quase 100% das vagas EaD são de cursos privados. Ou seja, isso demonstra o projeto estabelecido no Brasil nos últimos anos de transferir a oferta de educação superior, que deveria se dar principalmente pelo poder público

enquanto um direito constitucionalmente garantido, para a iniciativa privada, reforçando o argumento de que isso seja uma estratégia de desmontagem por mudança de arena.

Outros pontos que reforçam este argumento é o número de docentes na iniciativa privada ser menor que na rede pública, no entanto, o número de alunos é maior, sobretudo na modalidade EaD, o que coloca em risco a qualidade do ensino superior (Moran, 2009). Além disso, a partir 2018 o número de vagas para cursos EaD superou o número de vagas presenciais, que por sua vez demonstrou queda. A predominância da oferta de vagas na modalidade à distância se dá nas três formas de graduação: tecnólogo (93%), licenciatura (87%) e bacharelado (59%). Já no número de ingressantes em cursos de graduação, do total (4.993.952), 66,37% de ingressos foram na modalidade EaD em 2023.

O fortalecimento da EaD a partir de 2016 tem como resultado também o enfraquecimento de políticas como o FIES, bem como a concentração dos cursos EaD em sedes localizadas predominantemente nas regiões sul e sudeste (cerca de 87%). Logo, a partir desses dados, pode-se ter dimensão a respeito de como o desmonte por mudança de arena (Bauer; Knill, 2012), ocorrido nas universidades públicas, integrantes do grupo de IES públicas geral. Destaca-se que, neste caso, entende-se desmonte enquanto uma forma de enfraquecimento, do mesmo modo como será visto na seção seguinte, em que foi feita uma análise de conteúdo com base nos relatórios de gestão da Andifes. A partir da articulação entre os resultados aqui apresentados (bem como da análise dos dados do orçamento) e os resultados da análise de conteúdo, será possível fazer uma análise mais concisa sobre este tipo de desmontagem.

6 ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DA ANDIFES

6.1 DESMONTAGEM POR PADRÃO (OU DEFEITO)

Conforme descrito por Bauer e Knill (2012), a desmontagem por padrão (ou por defeito) pode ser compreendida como uma não-ação (explícita) dos atores políticos, em que essa ação possui baixa visibilidade. Como pontuado pelos autores, é a estratégia mais sutil, pois se trata da redução dos níveis regulatórios e abstenção de ajuste dos níveis existentes às mudanças nas condições externas. Esse tipo de desmonte é viável quando os atores políticos consideram que o desmonte é uma atividade de risco ou quando outras atitudes mais visíveis poderão ser impedidas. É considerada “por defeito”, pois envolve uma decisão deliberada dos políticos em não agir, tirando de si a responsabilidade de um possível desmonte.

6.1.1 Ausência de ajustes orçamentários das universidades federais

A partir dos dados analisados nos relatórios de gestão da Andifes, afirma-se que a abstenção em ajustar os níveis existentes às mudanças nas condições externas podem ser retratados pela ausência de ajustes no orçamento das IFES. Durante muitos episódios nos relatórios analisados, há alegações, por parte dos presidentes da Andifes e dirigentes das IFES, de que o orçamento para as universidades públicas federais não acompanhava o devido crescimento esperado para os anos seguintes, considerando índices como é o caso da inflação. Assim, em muitos momentos, as universidades se viram em situação de defasagem orçamentária, levando a Andifes, enquanto representante das IFES nas relações com o Ministério da Educação e Congresso Nacional, a pautar sua atuação no esforço constante de reconstituir aquilo que deveria ser o ideal para o orçamento das universidades e, em consequência, sua funcionalidade plena.

De modo mais detalhado, a partir da análise de todos os relatórios de gestão disponibilizados pela Andifes, verifica-se que os dilemas em torno do orçamento das universidades já se davam ainda durante a gestão 1995-1998 do Governo Federal, como demonstrado no relatório de gestão referente a 1995-1996. Segundo o documento, a ausência de recurso foi um dos problemas da época, em que os dirigentes universitários foram postos em suspensão na gestão do orçamento, e só com reivindicações foi possível assegurar o mínimo necessário para a manutenção das instituições (Andifes, 1996). Nessa época também houve um descumprimento do MEC à Constituição Federal de 1988 com um decreto considerado ilegal

que dificultava a execução orçamentária no fim do exercício, gerando incertezas quanto aos créditos universitários e a não liberação dos recursos financeiros. Esse descumprimento do orçamento foi acompanhado de uma proposta orçamentária para o ano de 1996 considerada irrealista pelas IFES e aquém das suas necessidades.

No relatório de gestão de 2005-2006, já na gestão 2003-2006 do Governo Federal, ainda se fala na necessidade de garantir o financiamento necessário para o pleno funcionamento das instituições; o cenário se mostra mais positivo nesse período, a partir da relação MEC-Andifes e dos esforços mencionados do governo em aprovar a proposta orçamentária condizente a realidade das instituições. No entanto, a Andifes, enquanto representante das IFES, não deixou de reivindicar o orçamento e a liberação de emendas (Andifes, 2006).

Ainda no período de 2005-2006, o sistema federal de educação superior continuava a crescer, porém, mantidas as condições constantes, isto é, quadro de pessoal e de recursos, o que, segundo a associação, se tratava de um processo de redução sistemática de tais recursos. Embora o debate sobre o Projeto de Reforma de Ensino Superior tenha feito parte dos assuntos tratados entre MEC e Andifes, a associação discordava do valor estabelecido de recursos para as IFES (Andifes, 2006).

No relatório de gestão de 2006-2007, esta questão parece ter melhorado. Já no início do documento, é mencionado pela Andifes pontos positivos dos referidos anos, dentre eles a recuperação orçamentária por meio da ampliação do orçamento para com a ciência, tecnologia e inovação, bem como novos investimentos em laboratórios, bibliotecas e salas de aula (Andifes, 2007). As reuniões entre Andifes e MEC para tratar de orçamento seguiram acontecendo, conforme constadas no relatório de gestão de 2007-2008. Enquanto isso, no relatório de gestão de 2009-2010, é mencionada a criação da Agenda da Autonomia, documento que visava uma série de objetivos das IFES a serem estabelecidos em concordância do Governo Federal. Quanto ao financiamento das instituições, o documento enfatiza a importância de mecanismos de financiamento de acordo com o que a LDB prevê e, quanto ao orçamento geral da União, consta no relatório a manutenção realizada no orçamento do Ministério da Educação sem cortes e a manutenção do dispositivo que permite que as instituições federais de ensino superior sejam restituídas dos recursos previstos no orçamento do ano em vigor, porém, não empenhados no mesmo exercício fiscal e devolvidos ao tesouro (Andifes, 2010).

Com o fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU) naquele período, gerou-se um aumento milionário no orçamento do MEC, possibilitando o cumprimento aceitável do orçamento para a educação superior federal, além da repactuação orçamentária devido ao Reuni.

No governo 2011-2014, por meio do relatório de gestão de 2013-2014, consta-se a aprovação de uma Emenda pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados à Lei Orçamentária Anual de 2014 no valor de 300 milhões solicitado pela Andifes, destinado ao Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) das universidades. Tal solicitação, no entanto, se deu pela recente implementação do PNAES, e não pela ausência de orçamento das universidades. Em termos orçamentários, pode-se dizer que até o ano de 2013, havia uma certa estabilidade no orçamento das universidades. Todavia, este cenário muda completamente, como será visto a seguir.

O relatório de gestão de 2014-2015 já traz em suas páginas iniciais a afirmação de que o período ali retratado foi marcado pela tensão natural entre ciclos, em que, em menos de um ano, havia passado quatro ministros pelo Ministério da Educação, demonstrando uma conjuntura política um tanto quanto anormal. Em termos orçamentários, a partir de outubro de 2014, a principal preocupação dos reitores passou a ser com o orçamento das universidades federais, frente ao contexto de restrições que já se anunciava e ao ajuste fiscal em curso. A partir de supostas restrições na verba de custeio de programas, a Andifes enviou um ofício ao MEC com o título “As Universidades Federais e o Orçamento de 2015”. No texto, a entidade se colocou ciente da difícil situação econômica em que se encontra o país e reconheceu o empenho do MEC em defender os recursos dos programas. Assim, vê-se que, apesar da situação crítica, os efeitos para com as universidades estão aquém do MEC, tendo em vista que a relação entre o ministério e a associação se mantém promissora no enfrentamento da crise. Isso é visto nas reuniões feitas entre os agentes na época (Andifes, 2015).

O compromisso do MEC é visto em momentos como em uma das reuniões da Andifes, na presença do Ministro Henrique Paim, em que ele afirmou que a secretaria executiva do MEC iria discutir as eventuais demandas das universidades para complementação do orçamento. Na época, Paim garantiu que nenhuma instituição deixaria de cumprir os compromissos de custeio daquele ano. A preocupação com o orçamento se intensificou no início de 2015, tanto em relação ao passivo de 2014 quanto em relação à redução do repasse mensal do custeio para 1/18, em atendimento ao Decreto no 8.389/2015. Naquela ocasião, a Andifes encaminhou uma carta aos reitores explicando a redução do orçamento em relação ao ajuste fiscal do Governo Federal e detalhando como estava sendo feita a negociação com o MEC (Andifes, 2015).

Numa reunião extraordinária do Conselho Pleno posteriormente, o então ministro interino da educação, Luiz Cláudio, trouxe a informação de que estava garantido para as Universidades Federais o repasse de 1/12. O orçamento é, finalmente, aprovado no Congresso. Já na gestão de Renato Janine Ribeiro, ainda neste período, houve a garantia de que os recursos

destinados ao custeio das Universidades Federais seriam repassados sem cortes. Naquele momento o decreto do orçamento ainda não havia sido publicado. “Sobre as universidades tivemos a garantia que o custeio será todo preenchido. Esse é um ponto que reputo importante”, disse o Ministro (Andifes, 2015).

Depois de publicado o decreto do orçamento, o secretário Luiz Cláudio voltou ao plenário da Andifes para apresentar a proposta em relação aos limites de recursos para as universidades em 2015. De forma geral, o repasse do custeio teve redução de 10% e o de capital de 47%. Ficaram garantidos repasses integrais para Hospitais Universitários, assistência estudantil e residência médica. A Andifes, depois de várias outras reuniões de negociação com MEC, deliberou que a proposta vinda do ministério não atendia às necessidades das instituições, e informou ao MEC que manteria a reivindicação da Associação, cuja proposta era de repasse de 100% do custeio e 75% de capital. As reuniões sobre a gestão financeira e orçamentária das universidades federais continuaram.

Segundo o relatório de gestão de 2015-2016, quanto à governança, a Andifes realizou discussão de uma nova matriz de orçamento; proposição de um orçamento que considere a expansão das IFES e a necessidade de consolidação do REUNI. Dessa forma, em 2015, foram realizadas reuniões sobre o orçamento; em uma delas, junto ao ministro da educação, Renato Janine, e secretários do MEC, foi entregue um ofício com a situação financeira das universidades naquela época, solicitando a preservação do orçamento para a educação, como garantia do processo de consolidação das políticas em andamento e início de um novo ciclo de expansão.

A preocupação dos dirigentes das universidades federais se agrava, conforme o relatório de gestão 2016-2017 com a gestão 2016-2018 do Governo Federal após o impeachment em 2016. A Andifes, enquanto representante das universidades federais, se manifestou contrária à Emenda Constitucional (EC) 95 de 2016, que instituiu o teto de gastos, limitando inclusive o orçamento para com a educação superior, o que comprometia a manutenção do funcionamento das IFES. Essa mudança no Governo Federal implicou de forma negativa no ciclo expansionista da educação superior que se vinha formando, comprometendo as metas do PNE. Essa crise ocasionou mais cortes nos recursos de custeio e capital das universidades federais, levando a permanência de reuniões para se discutir a respeito do orçamento.

Dado o cenário crítico para a educação superior pública federal, a Andifes solicitou apoio na aprovação da sugestão de emenda de apropriação à Lei Orçamentária Anual de 2017, no valor de R\$500 milhões, que foi aprovada por unanimidade em 11 de novembro de 2016. A

Andifes também apresentou emenda junto ao presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), Alexandre Leite (DEM-SP), no valor de R\$400 milhões.

Em reunião com representantes do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (Fasubra), dentre outras entidades, a Andifes discutiu sobre os impactos que a PEC n.º 241 de 2016 causaria as universidades federais. Denominada de PEC 55, a proposta de limitação dos gastos públicos por 20 anos em áreas como educação e saúde era um receio para a educação pública. Desse modo, a Andifes era contrária à PEC: “Defendemos uma educação pública de qualidade e inclusiva e, por isso, nosso questionamento quanto uma medida tão draconiana como essa” (Andifes, 2017).

A preocupação do orçamento para os anos 2016-2017 continuou, e em uma das reuniões com o então ministro da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, Gilberto Kassab, foi discutida a situação do orçamento das universidades federais, em que foi solicitado pela Andifes ao ministro a recuperação da emenda aprovada no valor de R\$ 40 milhões para o financiamento de projetos de implantação, recuperação e modernização da infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa (CT-infra).

Ainda nesse período, para além do não reajuste do orçamento das universidades públicas federais que tornava a execução insuficiente, também houve corte no orçamento, em que a Andifes permaneceu reivindicando. O dirigente da época disse (Andifes, 2017, p. 25):

Se não houver o repasse de recursos suplementares ainda neste ano, o efeito da Emenda do Teto de Gastos pode ser fatal para alguns cursos e para os campi do interior do país. Poderemos suspender cursos e vagas se não houver suplementação do orçamento do segundo semestre para o funcionamento de muitos campus e universidades.

A nota divulgada pela Andifes na época (Figura 23) retrata muito o então cenário para as universidades públicas federais e demais IES da rede federal. Além disso, houve a reunião com o então ministro da educação, José Mendonça Bezerra Filho, para tratar da liberação da emenda orçamentária Andifes no valor de R\$60 milhões, bem como tratar da previsão orçamentária para o ano de 2018.

Figura 23 – Nota divulgada pela Andifes em 2017 intitulada:
Pelo Estado de Direito e Soberania Popular

PELO ESTADO DE DIREITO E SOBERANIA POPULAR

O Conselho Pleno da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), reunido na última quarta-feira, 31 de maio de 2017, elaborou nota pública sobre o gravíssimo momento que o Brasil atravessa em sua história, com o aprofundamento crescente de uma crise política e econômica que não apresenta sinais de superação no curto prazo. Os acontecimentos políticos recentes evidenciaram o alcance da crise ética que desgasta perigosamente a legitimidade das instituições dos diversos poderes da República.

Não obstante esse cenário de instabilidade, em respeito à sociedade, as universidades federais se empenham para o cumprimento de suas responsabilidades constitucionais de realizar, com excelência acadêmica reconhecida, o ensino superior, a pesquisa científica e tecnológica e a extensão universitária.

Para tanto, orientam-se por princípios e valores democráticos e republicanos e suas ações acadêmicas e administrativas estão referenciadas na ética pública. No entanto, encontram-se ameaçadas por gravosas restrições orçamentárias, que precisam ser superadas, sob pena de inviabilização de nossas missões.

Entendemos que a solução da crise atual não poderá prescindir da defesa do Estado de Direito Democrático, do respeito aos direitos sociais e da liberdade de expressão, inscritos na Constituição Federal e na observância de que a legitimidade das instituições políticas da República está assentada no princípio da soberania popular.

Fonte: Andifes (2017).

Como consta no relatório de gestão de 2017-2018, o corte de verbas se acentuou nesse período.

As restrições orçamentárias, com destaque para a redução dos recursos de investimento e o congelamento dos valores nominais de custeio, associadas à escassez de recursos nas agências federais e estaduais para o fomento à pesquisa científica e tecnológica do país, criaram um cenário de comprometimento do planejamento e de prejuízos acentuados em todas as áreas de atuação das Universidades. As consequências vão de obras paralisadas e redução de pessoal nos contratos de serviços terceirizados a condições insuficientes para a assistência estudantil [...] (Andifes, 2018, p. 3).

A Andifes realizou reuniões para tratar sobre a destinação orçamentária de recursos na proposta orçamentária para 2018. Além disso, a associação também participou da elaboração de emenda no valor de R\$900 milhões para as universidades, tendo em vista a crise financeira que as universidades federais estavam enfrentando na época. A comissão de orçamento da Andifes se reuniu, ainda, com o relator geral da Proposta de Lei Orçamentária para 2018 para pedir apoio à destinação de recursos às universidades federais. No entanto, o que se viu posteriormente foi também o corte sobre o orçamento previsto para 2018. De acordo com uma passagem no relatório de gestão, “o presidente da Andifes, Emmanuel Tourinho, destacou que, desde 2014, vem havendo redução no orçamento das universidades”. “O orçamento para 2018

é 20% menor do que o de 2014 para o custeio e 90% em capital para investimentos. Essa falta de recursos de capital inviabilizará a aquisição de livros para bibliotecas, de equipamentos para laboratórios e de infraestrutura para o ensino, por exemplo” (Andifes, 2018).

De mesmo modo, os reitores das universidades federais, preocupados com a situação, apresentaram um panorama da situação financeira vivenciada pelas Universidades Federais, desde 2014, e, especialmente, após a aprovação da Emenda Constitucional 95, destacando a falta de cumprimento do pacto orçamentário previsto. Em 2018, entidades científicas enviaram uma carta ao presidente da República, expressando oposição a novos contingenciamentos nos recursos destinados à Ciência e Tecnologia. Segundo a Andifes, a restrição ao orçamento é uma forma de combater a autonomia das universidades, pois isso compromete a execução dos projetos estratégicos dos Planos de Desenvolvimento Institucional, por exemplo.

A preocupação com a falta de recursos para a manutenção da assistência estudantil nas universidades, sobretudo os Restaurantes Universitários (RUs), foi destacada pelos reitores universitários nesse período. Além disso, em um dos seminários da Andifes, foi tratada a questão da diminuição dos investimentos públicos na educação superior, o que poderia levar à redução do ingresso e da permanência dos estudantes na graduação (Andifes, 2018).

A Andifes, através da mídia, concedeu entrevistas por meio de seu presidente, para falar sobre o orçamento, em tom de proteção das universidades e seus interesses, desmentindo informações incorretas. Esse tom de proteção se intensificou por parte da Andifes conforme visto no relatório de gestão de 2018-2019; segundo a Andifes, o cenário de 2018-2019 para as universidades federais foi preenchido por situações de fragilidade (Andifes, 2019).

Devido à crise orçamentária imposta às universidades federais, a Andifes criou o painel dos cortes⁷, com dados detalhados sobre o contingenciamento orçamentário em cada universidade federal, por meio do projeto Transparência Andifes. Além disso, a instituição protagonizou uma ampla mobilização da sociedade e de instituições democráticas em defesa da universidade e de soluções para a crise orçamentária.

Nesse período, o orçamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) quase sofreu cortes no orçamento de 2019, o que o tornaria inferior ao do ano anterior. Todavia, a educação superior de modo geral continuou sofrendo cortes orçamentários, e neste mesmo ano, o orçamento das universidades federais foi reduzido, sendo uma questão debatida na Câmara dos Deputados. A pauta também foi abordada nas reuniões com o ministro da educação da época e, de acordo com o presidente da Andifes naquela época,

⁷ Para saber mais, acesse: <https://www.andifes.org.br/2019/09/24/painel-dos-cortes/>

o orçamento de 2018 para obras, compra de equipamentos e manutenção corresponde à 20% do que foi liberado em 2014, e o orçamento de custeio continuava congelado.

Uma audiência pública foi realizada pelo Ministério Público Federal (MPF) para tratar sobre o corte de verbas para a educação federal, em que um dos membros da mesa foi o presidente da Andifes. Na ocasião, reiterou-se que o contingenciamento iria gerar grandes dificuldades em todas as universidades federais a partir do segundo semestre, interferindo no funcionamento de serviços básicos em cada instituição, como segurança e limpeza. Para além, foi necessário a negociação entre deputados e senadores com o Governo Federal para a liberação dos recursos contingenciados desde o anúncio do bloqueio orçamentário, pelo MEC, em maio de 2018. Após as negociações, o governo anunciou a liberação de R\$1 bilhão suplementar, além de R\$1,5 bilhão da reserva de contingência para a educação, e mais de R\$330 milhões para bolsas de pesquisa científica, além de garantir que não deixaria faltar recursos para as universidades em 2019. Desde o início do contingenciamento, os reitores das universidades federais passaram a intensificar o contato com os parlamentares de suas bases estaduais, demonstrando a preocupação em manter o funcionamento das IES e a necessidade de se garantir os recursos.

O cenário segue para os anos seguintes, como pode ser visto no relatório de gestão 2019-2020, em que o orçamento das universidades permaneceu defasado. Dentre um dos motivos, a continuidade da vigência da EC 95 (Teto de Gastos). Em 2019, a Andifes, com o apoio de parlamentares, se reuniu com o MEC para tratar o descontingenciamento e desbloqueio do orçamento das universidades federais. Na ocasião, foi negociado a suplementação no orçamento da União no valor de R\$200 bilhões e o desbloqueio de R\$1 bilhão para as universidades federais. Mesmo assim, não havia certeza se a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019 seria 100% executada (Andifes, 2020).

Em setembro de 2019, houve o anúncio do descontingenciamento parcial dos recursos para as universidades federais. Para a Andifes, o valor ainda era insuficiente para viabilizar as atividades das universidades federais até o final daquele ano. Os cortes continuaram previstos para o ano de 2020, como era possível visualizar no Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA). Para a Andifes, esse corte ainda era alto, equivalendo a menos 32% do valor previsto na PLOA de 2019 (Andifes, 2020).

No relatório de gestão 2020-2021, a Andifes ressalta que a agenda adotada pela associação no referido período foi de atuar visando assegurar o financiamento das instituições. Para tanto, considerando as recorrentes reduções orçamentárias, a Andifes dialogou com deputados e senadores das bancadas das diferentes regiões do Brasil, bem como representantes

das áreas estratégicas do MEC, Ministério da Economia e Casa Civil. Assim, nota-se o esforço da entidade para conseguir reverter os cortes orçamentários previstos também para o ano de 2021. Segundo relato da Andifes, o Ministério da Educação sofreu redução orçamentária de 19% para 2021, enquanto a Sesu teve um corte de 18,2% (Andifes, 2021).

Em uma das ocasiões, a Andifes precisou fazer uma coletiva de imprensa para alertar sobre a gravidade do cenário orçamentário previsto para as universidades federais. No Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021, as universidades sofreram redução de 18,2% equivalente a R\$1.056 bilhões em relação aos valores do PLOA de 2020. Houve também novos cortes neste período, levando a uma redução de mais de R\$121.817.870, que somado ao corte de R\$ 1.056 bilhões, totalizava R\$ 1.178 bilhões em recursos de ações orçamentárias que impactam diretamente na assistência estudantil, manutenção e funcionamento das atividades essenciais de (na época) 63 universidades federais, além das seis recém-criadas, com mais de 320 campi espalhados pelo território brasileiro, para o pagamento de despesas (Andifes, 2021).

A Andifes, tendo em vista o cenário crítico, passou a procurar aproximar mais as relações institucionais, em que a diretoria executiva passou a se reunir semanalmente com a Secretaria Executiva do MEC, a Secretaria de Educação Superior (SESu) e a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC (SPO) visando tratar a questão orçamentária. Além disso, a associação procurou levar o debate para uma Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do MEC para tratar sobre os impactos do orçamento para a educação brasileiro em tempos de pandemia. Nessa ocasião, a Andifes aproveitou para mais uma vez apresentar um panorama sobre a situação orçamentária das universidades. O diálogo suprapartidário nesse período foi importante para se conseguir apoio pelo fim da PEC do Teto de Gastos que contribuía para as dificuldades orçamentárias vivenciadas.

Em defesa da ciência,

a Andifes se uniu a outras entidades ligadas à Ciência e Tecnologia em mobilização nacional pela derrubada dos vetos à Lei Complementar n.º 177/2021, que asseguraria os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) sem contingenciamento orçamentário. Na ocasião, a associação manifestou preocupação com a supressão de um artigo que impedia a alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira, por entender que o fundo é uma das principais fontes de recursos orçamentários e financeiros de apoio à infraestrutura científica e tecnológica das instituições públicas, como as universidades federais e os institutos de pesquisa, além de apoio à inovação tecnológica nas empresas com recursos não reembolsáveis (Andifes, 2021, p. 13).

Para os anos seguintes, como se viu no relatório 2021-2022, o cenário era nebuloso, como apontado pela Andifes: “Sem votação de orçamento em 2020, e com as discussões do

orçamento de 2021 iniciando-se apenas no fim de fevereiro [...] as universidades só não entraram em colapso por estarem majoritariamente em ensino remoto” (Andifes, 2022, p. 3). Neste período, houve avanços em alguns pontos para a liberação do descontingenciamento do orçamento, porém somente por meio do diálogo com o congresso nacional. Segundo o relatório, “durante toda a gestão 2021-2022 a Andifes atuou para buscar a recomposição do orçamento das universidades federais, considerando sobretudo o processo de retorno das atividades presenciais” (Andifes, 2022, p. 6).

Desse modo, foi apresentado pela associação uma proposta de alteração nos valores previstos do PLOA de 2022 à presidência da Comissão Mista de Orçamento, considerando o desafio da retomada das atividades presenciais nas universidades federais. Apesar das restrições financeiras já presentes no orçamento de 2022, em maio daquele ano, foi anunciado um bloqueio de 14,5% do orçamento do MEC, posteriormente reduzido pela metade, com atuação intensa da Andifes para a reversão total do bloqueio (Andifes, 2022).

Por meio de ofícios e reuniões, a Andifes reiterou que após expressivos cortes nominais no orçamento das universidades nos anos 2020 e 2021, e ainda julgando ser um desafio a retomada das atividades presenciais, o orçamento futuro necessário seria de ao menos R\$6,922 bilhões, com necessidade de recomposição de R\$1,788 bilhão. Além de manter um valor muito destoante ao que as universidades necessitam no PLOA para o ano de 2022, houve o corte já mencionado de 14,5%. Esse corte, como apontado no relatório, colocou em risco a oferta de bolsas para alunos em vulnerabilidade social, bem como as atividades essenciais para o funcionamento das instituições, como limpeza e segurança (Andifes, 2022).

Em nota, a Andifes classificou a redução de mais de 1 bilhão de reais como inadmissível, incompreensível e injustificável, solicitando, mais uma vez, a recomposição do orçamento. Posteriormente, após pressão da Andifes, o ministro da educação da época, em reunião com reitores, anunciou reversão em 50% do bloqueio e que seguiria trabalhando para liberar o restante.

Posteriormente, foram editadas novas portarias remanejando o orçamento que havia sido bloqueado ao Programa de Garantia de Atividade Agropecuária. A situação era considerada grave pela Andifes, tendo em vista a inviabilidade do funcionamento das instituições sem a recomposição orçamentária. De modo geral, cerca de 14% do orçamento discricionário seguia bloqueado no início de julho de 2022. Desses, 7,19% foram cortados e remanejados para outras pastas distintas da educação, retirando um montante de mais de 437 bilhões de reais, segundo a Andifes, que deveria ser destinado para a manutenção das atividades das universidades federais.

O último relatório de gestão divulgado até então, referente a gestão 2022-2023 da Andifes, aponta que, ainda em 2022, a diretoria executiva da Andifes realizou reuniões com o MEC em meio aos cortes orçamentários nas universidades, frisando a necessidade de suplementação orçamentária de 2022, devido à situação crítica que as IES enfrentavam para fecharem suas contas. Também foi necessário a associação recorrer a outros ministérios do Governo Federal, como a Casa Civil, para tratar da situação orçamentária. Atuando em defesa do financiamento adequado para o sistema universitário federal, a Andifes se reuniu com os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e com o Governo de Transição para que o orçamento fosse recomposto, seja para o exercício de 2022, seja pela LOA de 2023.

Em setembro de 2022, o MEC reduziu a possibilidade de as universidades federais empenharem despesas no percentual de 5,8% nos meses de outubro e novembro, o que equivale a R\$328,5 milhões. Somados aos cortes anteriores, de julho e agosto, até outubro foram R\$763 milhões retirados do orçamento das universidades federais. A Andifes se manifestou em outubro daquele ano, destacando o risco que corriam as universidades e seus planejamentos institucionais. Após tal manifestação, o MEC restabeleceu os limites de recursos das universidades federais, no entanto, no final de novembro de 2022 o governo cortou, mais uma vez, em R\$344 milhões dos limites de empenho no orçamento das universidades, sendo estes restabelecidos em dezembro após pressão da Andifes.

Visando melhorias futuras, a Andifes se reuniu com diferentes agentes buscando a recomposição orçamentária para o ano de 2023 por meio da LOA. O orçamento de 2023 foi enviado ao Congresso Nacional em agosto de 2022 e em dezembro do mesmo ano foi promulgada a PEC 32 de 2022, que permitiu que o governo recém-eleito aumentasse em R\$145 bilhões o teto de gastos no orçamento de 2023. Houve a inclusão de uma emenda que destinou R\$1,75 bilhão para as universidades federais para o exercício de 2023.

Já em 2023, sob nova gestão do Governo Federal, a Andifes pontuou as necessidades orçamentárias das universidades federais. Nota-se uma melhora no cenário das universidades federais em termos orçamentários, uma vez que, em abril de 2023, os reitores foram até o Palácio do Planalto em cerimônia na qual o presidente anunciou a recomposição do orçamento das universidades federais e institutos federais em 2,44 bilhões. Em julho, a Andifes se reuniu com o ministro da educação, que afirmou serem as questões orçamentárias centrais para o MEC. Com a nova gestão do Governo Federal, a Andifes apontou para a elaboração de diretrizes para o orçamento de 2024 considerando a Educação à Distância, visando a ampliação do acesso de jovens ao ensino superior com um financiamento próprio para a EaD na suplementação universitária. Além disso, em reunião com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

(MCTI), foi reconhecida a legitimidade de algumas questões pontuadas pela Andifes, como o reajuste de bolsas de estudo e pesquisa e a recomposição orçamentária para os próximos anos.

De modo a resumir este tópico sobre a questão orçamentária e a omissão do Governo Federal verificada em vários episódios, sob diferentes gestões e que foram retratadas nos relatórios de gestão da Andifes enquanto relatos da relação institucional pactuada entre a associação e o Governo Federal, seja por meio dos ministérios (MEC, MCIT e ME), ou diretamente pela presidência da república, entende-se que a ausência no reajuste no orçamento das universidades federais pode ser considerado um exemplo de desmontagem por padrão (ou defeito). Na intenção de dialogar com os dados do SoU_Ciência (2025) a respeito do orçamento das universidades, nota-se que os relatórios de gestão da Andifes retratam o que já fora visualizado nos gráficos, isto é, que a partir de 2015 o orçamento das universidades começou a diminuir, chegando o valor de 2021 ser menor que o de 2014. Isso demonstra a fragilidade em que as universidades federais estiveram submetidas.

Tendo em vista o tamanho do sistema federal de educação superior (considerando apenas as universidades federais), é de grande importância que o funcionamento destas seja garantido de forma plena. Para que isso aconteça, estas instituições precisam dispor de recursos financeiros suficientes, o que, como visto em muitos momentos, não ocorreu. Pode-se destacar aqui, as gestões do Governo Federal ao final dos anos 1990 e a partir de 2014 até 2022, retratadas pelos relatórios de gestão 1995-1996; 2014-2015; 2015-2016; 2016-2017; 2017-2018; 2018-2019; 2019-2020; 2020-2021; 2021-2022; e 2022-2023, em que esta omissão é evidente. Em outros momentos, a partir do ano de 2016, o cenário se agrava, pois, além da ausência de reajuste orçamentário, crescem os cortes, bloqueios e suspensões orçamentárias para as universidades federais.

A partir do que já fora colocado por Bauer e Knill (2012), o que se vê em relação à diminuição orçamentária das universidades pode ser considerado como um aspecto fundamental sobre o processo de desmontagem de políticas públicas, que seria a redução dos mecanismos políticos existentes (neste caso, os recursos financeiros necessários ao funcionamento destas). No entanto, a partir de 2016, com a implementação de medidas de contenção de gastos, nota-se também que houve uma mudança na configuração do orçamento das universidades (outra dimensão política observada por Bauer e Knill (2012)).

Os pontos aqui evidenciados vão ao encontro do que Santos e Lira (2022) já discutiram sobre o momento crítico em relação ao orçamento das universidades que se deu em função à implementação da EC 95/2016, limitando os repasses do Estado para áreas como saúde e educação. Como já afirmado, a partir de 2016 para além da ausência de reajuste, criam-se novas

prerrogativas para a redução orçamentária as IFES. Essa redução orçamentária, por meio dos bloqueios/cortes/congelamentos que se deram pós 2019 dialogam com Couto e Rech (2023), que apontam que nesse período, a educação foi a área mais afetada do ponto de vista orçamentário.

Como já resgatado nos estudos correlatos aqui apresentados, alguns autores também elencaram a questão do desmonte à ausência de recursos. No caso da agricultura familiar, Grisa *et al.* (2022) aponta que, para além da indisponibilidade de recursos para tal segmento, conjuntamente não havia esforços, por parte do Governo Federal, para a renovação desses recursos. Ademais, Neves (2023); Cavalcante (2022); Borges, Borge e Freitas (2019) e Marques *et al.* (2019) caracterizaram a redução de financiamento/falta de investimento/redução orçamentária/indisponibilidade de recursos como uma estratégia do processo de desmantelamento de políticas públicas.

6.1.2 Diminuição na criação de políticas públicas

A diferença de proposições e criações de políticas e programas voltados à educação superior pública federal é outra característica identificada no conteúdo dos relatórios de gestão analisados, que pode ser entendida como uma forma de desmontagem por padrão (ou defeito) (Bauer; Knill, 2012). Ao longo da leitura, desde o primeiro relatório até o décimo quinto, são mencionadas políticas de iniciativa tanto do governo federal, quanto da própria Andifes para a educação superior federal. De modo a apresentá-las de acordo com o respectivo governo em que elas foram criadas, elaborou-se o quadro abaixo em que é possível associar a política ao governo vigente da época e em qual relatório de gestão a criação dessas políticas foram mencionadas.

Quadro 9 – Políticas públicas voltadas a educação superior estabelecidos

(continua)

Políticas públicas criadas/reformuladas	Gestão do Governo Federal	Relatório de gestão
Recomposição do quadro de docentes e técnicos-administrativos	2003-2006	2005-2006
Criação da Universidade Aberta do Brasil	2003-2006/2007-2010	2005-2006 / 2006-2007
Criação de nove universidades e 41 novos campi	2003-2006	2005-2006
Criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil	2007-2010	2007-2008
Criação do Reuni	2007-2010	2007-2008
Reformulação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)	2007-2010	2009-2010
Criação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu)	2007-2010	2009-2010
Criação do Programa de Apoio a Pós-Graduação (PAPG-IFES)	2007-2010	2009-2010
Criação da Lei da Carreira Docente	2011-2014	2013-2014

Quadro 9 – Políticas públicas voltadas a educação superior estabelecidos

Políticas públicas criadas/reformuladas	Gestão do Governo Federal	(conclusão) Relatório de gestão
Criação do Programa Mais Cultura nas Universidades	2011-2014	2013-2014
Criação do Programa Mais Médicos	2011-2014	2013-2014
Criação do PROFIAP	2011-2014	2013-2014
Criação da EC 85 sobre Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)	2015-2016	2015-2016
Criação de mais cinco universidades federais	2015-2016	2015-2016
Programa Paulo Freire de Mobilidade Acadêmica para Estudantes de Programas Universitários de Formação de Professores	2016-2018	2016-2017

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão da Andifes.

Com base no quadro acima, pode-se afirmar que o estabelecimento de políticas e programas voltados à educação superior pública Brasil foi praticamente interrompido a partir de 2016, em que não houve mais nenhuma menção à implementação de políticas para as IFES. Vale destacar que, neste caso, estão sendo observadas apenas as políticas e programas mencionados nos relatórios de gestão e que foram tanto apoiados pela Andifes e pelas universidades federais, quanto implementados pelo governo federal. Assim sendo, pode-se entender de que a proposição de políticas públicas para a educação superior pública federal deixou de ser do interesse do governo federal. Questiona-se aqui a falta de interesse ou de capacidade técnica por parte dos membros das gestões em que não se implementou nenhuma política pública voltada às IFES. Do mesmo modo, houve também a estagnação na criação de novas Instituições Federais de Ensino Superior.

6.1.3 Enfraquecimento das universidades federais: projeto ou descaso?

A ausência de ações por parte dos atores políticos também é vista na forma como o número de cursos na modalidade EaD nas instituições privadas é visivelmente discrepante do número de cursos à distância nas universidades públicas federais. Dadas já as circunstâncias apontadas por autores como Gomes (2024), de que a partir de 2016 se há uma desregulação da Educação a Distância favorável ao seu crescimento, nos relatórios de gestão da Andifes também se percebe que a partir de 2016, a discussão a respeito da educação a distância toma rumos diferentes em comparação aos anos anteriores. Ela se enfraquece.

Em outras palavras, o que se vê com base nos relatórios da Andifes é que a partir de 2016, as discussões entre o Governo Federal (através do MEC) junto às universidades federais a respeito da modalidade de Educação a Distância é visivelmente menor do que em anos anteriores. Desse modo, pode-se afirmar que, mesmo com um tímido aumento ao longo dos anos da EaD nas IFES (visto já nos dados do Inep), esse crescimento lento reflete a falta de

prioridade e de planejamento por parte do governo federal em fortalecer esta modalidade na rede federal. Pelo contrário, como pode ser visto nos dados do Inep sobre a Educação a Distância e também como colocados por Gomes (2024) e Scudeler (2024), o que se fortaleceu foi a iniciativa privada, aproveitando das brechas oriundas da ausência de regulamentação do governo federal para a modalidade a distância.

De modo a destrinchar e compreender melhor como a questão da Educação a Distância foi tratada pelo Governo Federal ao longo dos anos, a seguir serão detalhadas as informações a respeito deste tema com base nos relatórios de gestão da Andifes.

Durante o governo 2003-2006, a Andifes e as universidades federais associadas, em consonância à Universidade Aberta do Brasil (UAB), pautaram-se na promoção da modalidade a distância de modo a viabilizar um maior acesso à educação superior pública, visando sua democratização. Além do aumento no número de cursos de graduação e no número de alunos matriculados, visava-se também no aperfeiçoamento dos profissionais de educação básica.

A primeira menção à educação a Distância acontece no relatório de gestão de 2005-2006, em que se criou uma comissão temática para a educação a distância; além disso, representantes da Andifes e membros da sua comissão de educação a distância tiveram participação ativa junto ao fórum das estatais pela educação, com amplo envolvimento nos projetos de EaD desenvolvidos pelo fórum e pelo MEC, como a UAB. Essa participação contribuiu para impulsionar o desenvolvimento dos programas de EAD nas IFES e a publicação do primeiro edital de concursos para docentes exclusivamente para a educação a distância. Após o fórum, foram apresentados projetos como o projeto de regulamentação da Educação a Distância no Brasil, bem como novas ações da Educação a Distância.

No relatório de gestão de 2006-2007, destaca-se a o acordo de cooperação técnica entre o MEC e os governos estaduais e municipais, as universidades federais e os CEFETs, para o desenvolvimento dos polos e cursos do programa UAB em 2006, que se deu em forma de convênio entre os entes. Já em 2007 houve a solenidade de abertura do primeiro Seminário Nacional para Coordenadores de Polos de Apoio Presencial da Universidade Aberta do Brasil. O segundo encontro veio acontecer em seguida, ainda no mesmo período (Andifes, 2007). No ano de 2008, as reuniões da comissão de Educação a Distância da Andifes seguiram (Andifes, 2008).

Segundo o relatório de gestão 2009-2010, neste período foi criado pela Andifes o colégio de dirigentes de EaD. Também foi publicada uma portaria do MEC autorizando o provimento de mais de três mil vagas para docentes e técnicos para as universidades federais em função do Reuni e do Programa Universidade Aberta do Brasil. O crescimento da

modalidade a distância, segundo consta no relatório, foi acompanhado e discutido pela Andifes, por meio da comissão de educação à distância; de mesmo modo, foi realizado um seminário de diretrizes e ações para a EaD nas IFES, a autorização para a EaD em algumas instituições e a elaboração do relatório de acompanhamento da EaD nas instituições federais.

A Educação a Distância só é mencionada novamente no relatório de gestão 2014-2015, apontando ter havido uma reunião da Comissão de Educação a Distância da ANDIFES; Já no relatório de gestão 2015-2016 é discutido o papel da UAB no contexto do sistema de ensino superior brasileiro naquela época (de crise política e econômica, como já mencionado nos subtópicos acima), onde se encontravam alguns desafios, levando ao Seminário sobre esta modalidade com o tema: Convergência de propostas para mudanças na Política Nacional de Educação a Distância (EaD). Alguns especialistas colocaram como alternativa central o avanço desta modalidade de educação e a sua institucionalização. Para tanto, este avanço se daria pela mudança nos marcos legais, melhorias nos modelos de avaliação, investimentos, capacitação das tutorias, ampliação da banda larga e garantia de mais autonomia pedagógica das universidades federais.

Em 2016, após a troca de gestão ocasionada pelo *impeachment* ocorrido no mesmo ano, foi realizado o Fórum de Coordenadores UAB, em que o presidente da Andifes parabenizou a rede federal de ensino superior pelos dez anos da atuação na EaD pelas redes públicas do Brasil, destacando a UAB enquanto um programa de democratização do ensino superior (Andifes, 2017). Nesse sentido, conforme os dados reunidos até então e a fala do presidente da Andifes, entende-se que durante esse período a Educação a Distância na rede federal manteve bons resultados na promoção do ensino superior voltado para a democratização deste nível, uma vez em que se objetivou levar a educação superior para além dos campi das universidades, formando e capacitando profissionais, sobretudo da educação. Embora esta modalidade tenha sido vista como uma forma de continuar promovendo a educação superior em período de crise (como visto no relatório de gestão 2015-2016), percebe-se a ideia de fortalecimento da EaD neste período para a rede federal de ensino superior.

Após este período, a se considerar as menções sobre o tema Educação a Distância nos relatórios de gestão da Andifes, pode-se dizer que o debate se enfraqueceu, tendo em vista que, somente no relatório de gestão 2019-2020 volta-se a comentar sobre. Em questão, foi realizada uma reunião remota entre a Andifes, SESu e RNP para tratar do ensino a distância, em detrimento ao cenário pandêmico que se instaurou no país a partir de 2020. Uma proposta de acesso remoto a estudantes em vulnerabilidade econômica para retorno das atividades nas IFES

foi apresentada pela Secretaria de Educação Superior. A iniciativa teve como objetivo oferecer, gratuitamente, acesso à internet para estudantes de até um e meio salário-mínimo.

Por fim, no relatório de gestão 2022-2023, no que tange à nova gestão do Governo Federal iniciada em 2023, o enfoque à EaD retoma com as diretrizes para o orçamento de 2024 considerando a Educação a Distância, procurando ampliar o acesso de jovens ao ensino superior, com um financiamento próprio a EaD na suplementação universitária. Com base nessas informações, presentes nos relatórios de gestão da Andifes, pode-se considerar, portanto, que durante o período de 2016 a 2022 a discussão sobre o fortalecimento da EaD no sistema federal de educação superior se enfraqueceu em vista das poucas menções a esse tema nos relatórios. O que se entende disso é que não houve, por parte do Governo Federal na época a intenção de continuar promovendo, através da rede federal, esta modalidade que também contribui para a expansão do acesso ao ensino superior.

Atrelado ao que se verificou no subtópico anterior sobre as políticas públicas voltadas à educação superior, e também ao que já fora discutido por (Gomes, 2024; Scudeler, 2024) entende-se que a democratização do ensino superior público tornou-se um tema aquém dos governos nos referidos períodos e que, na realidade, a expansão desse nível de educação tenha sido transferida para a iniciativa privada. Essas instituições privadas que sempre estiveram predominando o sistema de educação superior em maior número de instituições, cursos e alunos, obteve maior fomento com a modalidade a distância. Além disso, a falta de regulamentação por parte do Governo Federal durante os anos 2016 e 2022 para a criação de cursos nessa modalidade na rede privada impulsionou ainda mais o setor. Dessa forma, pode-se considerar que a ausência de esforços para fortalecimento da EaD na rede pública e a expansão deste segmento na rede privada como uma forma de desmontagem por padrão (Bauer; Knill, 2012).

6.2 DESMONTAGEM POR MUDANÇA DE ARENA

A desmontagem por mudança de arena possui decisão ativa dos atores políticos, mas, assim como a desmontagem por padrão, sua visibilidade é baixa. Nesse caso, as decisões de desmantelamento são transferidas por outra arena política. Para os autores, isso poderia significar a manipulação das bases organizacionais ou processuais de uma política numa determinada área, sendo possível alterar direitos de participação ou as características organizacionais que potencializam efeitos de desmonte. Pode-se, nesse tipo de desmonte, transferir uma determinada política para uma arena diferente, ou para outro nível

governamental. Em outras palavras, muda-se o cenário, na intenção de que as decisões tomadas levem a um desmantelamento em si sem que os políticos se responsabilizem.

No caso da educação superior, considerando a definição de Bauer e Knill (2012) e, com base nos relatórios de gestão da Andifes, pode-se mencionar dois fenômenos em que se transferiu (ou pelo menos houve uma tentativa por parte do Governo Federal) pontos importantes do ensino superior federal para diferentes arenas ou níveis governamentais, mudando o cenário principal desses fatores, que, no presente caso, seriam acesso ao ensino superior e gestão das IES. Quanto ao acesso, o que se viu foi a transferência da expansão do acesso ao ensino superior para as instituições da iniciativa privada através da modalidade a distância e; quanto à gestão das IES, destaca-se a tentativa de transferir a gestão das IFES para Organizações Sociais através do Projeto Future-se, o que enfraqueceria ou extingiria a autonomia das universidades federais.

6.2.1 Crescimento da Educação a Distância pela rede privada de educação superior

Neste subtópico, faz-se pertinente utilizar da análise já realizada nas seções anteriores sobre o sistema de educação superior brasileira, trabalhado a partir dos dados do Censo da Educação Superior do Inep. Aqui, no entanto, os resultados já previamente estabelecidos serão analisados a luz do quadro teórico de Bauer e Knill (2012) sobre o desmonte de políticas públicas, sob o tipo de desmantelamento por mudança de arena.

Como se viu, o protagonismo das instituições de ensino superior privadas no sistema de educação superior brasileiro não é recente, tendo em vista que desde o período da redemocratização estas instituições já possuíam certa prioridade no provimento de educação neste nível, bem como no período posterior, como apontado por Durham (2003) e Santos e Cerqueira (2009). Com a adoção de cursos noturnos pelas IES privadas naquele período, o número de matrículas nessas instituições continuou maior, permanecendo assim durante os anos 1990, 2000 e 2010.

A análise feita no subtópico 6.1.3 contribuiu para o argumento defendido acima, pois evidencia que, a partir de 2016 até 2022 a articulação do Governo Federal para promover e fortalecer a Educação a Distância nas IFES não era prioridade. Assim, entende-se que tal ação foi deixada de lado estrategicamente, de modo a incrementar ainda mais os cursos das instituições privadas de ensino superior. Como colocado por Santos (2018) e Moran (2009), muitas dessas instituições privadas, controladas por grandes grupos comerciais que veem na educação superior uma forma de fazer negócio, foram beneficiadas pela desregulamentação

promovida pelo Governo Federal desta modalidade, fazendo com que o número de alunos matriculados em cursos EaD (majoritariamente pertencentes aos cursos ofertados nas IES privadas) fossem proporcionais ao número de alunos matriculados em cursos presenciais num curto período.

Presume-se que, indiretamente, estes grandes grupos influenciem as ações do Estado, demonstrando força, por meio da economia, dos interesses privados e com isso, a manipulação das ações do Estado. Logo, mesmo que isso não demonstre uma “retirada da tomada de decisão” do Estado no que o compete sobre este ponto, entende-se que outros agentes possam estar por trás das decisões (ou da ausência de decisões) tomadas pelo Estado.

Nota-se, desse modo, o processo político que se estabelece com o desmonte de políticas públicas em benefício e predominância da iniciativa privada, prevalecendo seus interesses em detrimento dos interesses sociais. O Estado, por sua vez, age como um impulsionador do setor privado, de modo a atender seus interesses, como já visto em outros episódios (privatização de estatais a preço desvalorizado pelo próprio Estado (Biondi, 2003) e financeirização das políticas sociais, colocando a iniciativa privada como principal controladora e decisora das medidas envolvendo tais políticas (Lavinias; Gentil, 2018).

Portanto, pode-se compreender este fenômeno como um exemplo de desmonte por mudança de arena, dado a transferência (ainda que não explícita) da promoção de acesso ao ensino superior para a iniciativa privada. Assim, entende-se que há uma articulação entre as estratégias de desmontagem de políticas públicas, tendo em vista o processo de crescimento da EaD pela iniciativa privada que se dá tanto pela inatividade do Governo Federal para com as universidades públicas federais em desenvolver a EaD, quanto pelo fortalecimento dessa modalidade no segmento privado, via desregulamentação (Gomes, 2024; Scudeler *et al.*, 2024).

Segundo Menicucci (2024), o quadro teórico de Bauer e Knill (2012) propõe tipos ideais de desmontagem de políticas públicas, tais como os quatro tipos já apresentados. No entanto, como a autora pontua, talvez esse quadro não seja suficiente para retratar como o fenômeno do desmonte vem ocorrendo, como no caso agora verificado em que um aspecto pode ser analisado por duas categorias, de formas diferentes, mas complementares.

Além desses indícios a respeito da Educação à Distância, há outros mais explícitos que demonstram a tentativa de o Governo Federal transferir a responsabilidade de prover o ensino superior público à outra arena, como será visto a seguir.

6.2.2 Projeto Future-se

Com base no relatório de gestão 2019-2020 da Andifes (Andifes, 2020), em 2019 houve a proposta do Projeto Future-se, projeto este que partiu do Governo Federal através do MEC sem consultar antes as próprias IFES e seus dirigentes. Grosso modo, o Future-se objetivava transferir a gestão das IFES para Organizações Sociais, de modo a retirar a responsabilidade do Governo Federal assegurar o repasse financeiro para essas IES, abrindo a oportunidade para outras formas de financiamento para além do orçamento da União. As Organizações Sociais, enquanto entidades sem fins lucrativos de natureza jurídica privada, ficariam responsáveis pela gestão das instituições de maneira geral, sendo livres para interferir na escolha de dirigentes e na forma como os recursos seriam utilizados. Para a Andifes, isso iria contra o princípio da autonomia que rege as IFES e que, durante anos foi algo no qual a associação lutou e defendeu para as instituições.

Assim, quando o MEC tornou público o projeto, a Andifes já se pôs a reunir com as instituições associadas para discutir a proposta. Como resultado, o primeiro gesto público da associação, chamada de Carta da Vitória, deixava clara a rejeição do programa por todas as instituições que formalmente apreciaram o projeto. No documento, foi destacado o cenário de bloqueio orçamentário em que as universidades vinham enfrentando (vide tópico 6.1.1), que ameaçava o funcionamento das instituições, além das acusações e ataques com viés ideológico que indicava o não conhecimento acerca da qualidade e natureza das instituições, colocando em risco os valores que sustentam a universidade pública, como a liberdade de expressão e pesquisa. Também se destacou a tentativa de interferência na escolha dos dirigentes e a necessidade de revogação da Emenda Constitucional 95 que instituiu o Teto de Gastos (vide tópico 6.1.1) (Andifes, 2020).

Posteriormente a Andifes procurou a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados para debater o Future-se, no intuito de atender a demanda dos reitores de que fossem realizadas audiências e seminários quando o projeto chegasse à Câmara em forma de Projeto de Lei. A associação e as universidades federais também receberam o apoio de ex-presidentes da Andifes devido ao teor preocupante que se via no Programa Future-se, que em carta pontuaram:

Ao longo de seus 30 anos, a Andifes sempre se pautou pelo diálogo direto com as autoridades governamentais. Não será distinto agora no que se refere a proposta do MEC, denominada “Future-se”. O diálogo é imperativo e absolutamente necessário, mas é inadmissível a transferência da gestão acadêmica, administrativa e financeira das Universidades Federais para Organizações Sociais, afrontando o princípio constitucional da Autonomia Universitária, nos termos do Artigo 207 da Constituição Federal. Há que se preservar, igualmente o papel das Reitorias e dos Conselhos Superiores. O debate maior certamente se dará com a sociedade brasileira através do Parlamento brasileiro (Andifes, 2020, p. 13).

Em audiência na Câmara, a Andifes, por meio de seu presidente, reiterou ser fundamental o diálogo entre o Governo Federal, reitores e sociedade para conhecer o conteúdo proposto pelo Future-se e seus efeitos para as IFES. Entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) apoiaram a causa da Andifes na reivindicação da autonomia das IFES. Após grande pressão por parte da comunidade científica presente nas universidades federais, o MEC apresentou uma nova minuta do anteprojeto que propôs a criação do Future-se ao Conselho Pleno da Andifes, alegando que o documento ainda passaria por novas consultas públicas e que seria apresentado ao Congresso Nacional como Projeto de Lei. No entanto, a Andifes disse que somente se posicionaria quando o texto definitivo viesse à tona. O resultado foi que o Future-se não chegou a sair do papel e sequer tramitou no Congresso Nacional (Andifes, 2020).

Observa-se que o Future-se se aproxima da estratégia utilizada no passado, como no governo 1995-2002, em que a Reforma do Aparelho do Estado, orientada por uma lógica gerencialista de gestão do Estado, visava transferir a educação (tida como um serviço) para outros segmentos (Paula, 2005). Naquele período, houve o fortalecimento do chamado Terceiro Setor, composto pelas Organizações Sociais e demais entidades sem fins lucrativos (chamadas Organizações Não Governamentais - ONGs), mas de direito privado (Montaño, 2002; Souza, 2012).

Como pontuado, o projeto empreendido pelo MEC foi rejeitado pela comunidade científica presente nas universidades federais, e que, para além das questões que já afligiam as IFES naquela época, como a própria defasagem orçamentária (vide tópico 6.1.1), o que se viu foi uma tentativa de alterar a forma de funcionamento das universidades federais. Dessa forma, mesmo não obtendo sucesso, afirma-se a intenção e a tentativa de transferir a gestão das universidades federais à outras áreas, o que, segundo o quadro teórico de Bauer e Knill (2012), pode ser considerado como uma forma de desmantelamento por mudança de área.

6.3 DESMONTAGEM POR AÇÃO SIMBÓLICA

De acordo com esse tipo de desmontagem, empreendido por Bauer e Knill (2012), a decisão de desmontagem não parte dos políticos. Por outro lado, há visibilidade do processo de desmonte, uma vez que qualquer intenção de desmantelamento seja clara e diretamente atribuída aos decisores políticos. Assim, os políticos declaram de modo deliberado as suas intenções de desmontar as políticas que já existem. Os atores políticos optam por esse tipo de desmonte quando seu público é favorável, sendo oportuno para esses agentes políticos considerando suas preferências. Destaca-se que nesse tipo de desmontagem, as declarações

políticas não conduzem aos respectivos resultados. Em outras palavras, apesar das declarações e posição clara favorável ao desmonte, ele não ocorre de fato.

Nos relatórios de gestão da Andifes foi possível encontrar diversos momentos em que as universidades federais foram atacadas por meio de declarações deliberadas, oriundas de agentes políticos relacionados à educação superior, como é o caso de ministros da educação, por exemplo. Esses episódios de acusações, ataques e questionamento quanto ao papel e a integridade das universidades federais foram pontuados pela Andifes, que pautou sua atuação em diversas circunstâncias na defesa dessas instituições, e, mais do que isso, na argumentação e comprovação do contrário, rebatendo os posicionamentos públicos desses atores políticos. Desse modo, neste tópico será analisado a relação institucional estabelecida entre a Andifes (representando as universidades federais) e o Governo Federal, de modo a elucidar que nem sempre os agentes políticos agiram dessa forma e a partir de quando esta chave muda.

Ao longo dos anos, a relação da Andifes (e suas instituições associadas) com o MEC apresentou alternâncias, se dando ora negativa, ora positiva. No relatório de gestão 1995-1996 pode-se julgar esta relação negativa, dado o contexto retratado em que o MEC descumpriu acordos em detrimento de reivindicações e greves da época (relacionadas ao orçamento das IFES, como já visto no tópico 6.1.1) (Andifes, 1996).

Já nos relatórios 2005-2006; 2006-2007; 2007-2008; 2009-2010; 2013-2014; 2014-2015; e 2015-2016 a relação entre Andifes e MEC demonstrou ser positiva, apesar dos problemas técnicos do Governo Federal apresentados no relatório 2005-2006 e os problemas conjunturais apresentados no relatório 2015-2016. Julga-se a relação entre os atores aqui mencionados positiva com base em trechos e afirmações da própria Andifes nos relatórios de gestão, destacando pontos que foram organizados no quadro abaixo (Quadro 15), de modo serem melhor apresentados de acordo com cada relatório.

Quadro 10 – Pontos elencados nos relatórios de gestão da Andifes que apontam para uma boa relação institucional com o MEC/Governo Federal

Elementos mencionados nos relatórios de gestão da Andifes	Relatório de Gestão
Maior proximidade da Andifes com o MEC; boa relação com os ministros da educação e com o Presidente da República; Cooperação do governo em preencher cargos vagos após solicitação da Andifes; confraternizações da Andifes com a presença dos ministros da educação; deliberação sobre o Projeto de Reforma da Educação Superior do MEC; Realização de audiências e reuniões na presença dos ministros da educação e da presidência da república; reconhecimento por parte da Andifes do ex-ministro Tarso Genro por preocupar com a educação superior; Projeto de Lei da Educação Superior; consolidação de Marcos Regulatórios; comprometimento do Presidente da República em garantir a autonomia das IFES até o final do mandato	2005-2006
Interlocução qualificada com o Presidente da República com diálogo e atendimento às demandas; recuperação orçamentária; expansão das IFES; preenchimento de vagas; investimentos; criação da UAB; ações junto ao poder executivo e o MEC; Reuniões com ministros, secretário de educação superior e presidente da república; ações no Palácio do Planalto, como a apresentação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); participação do ministro da educação nas reuniões do Conselho Pleno da Andifes	2006-2007
Andifes considera o cenário positivo para as IFES dada a implementação de políticas; reuniões com a presidência da república e com o MEC; bom recebimento de propostas e boa relação entre Andifes e Governo Federal; Compromisso reiterado pelo presidente sobre a autonomia das instituições; participação da Andifes na discussão e formulação das políticas públicas para expansão do ensino superior federal; reunião com o ministro da educação para tratar do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAE); agradecimento da Andifes ao MEC por receber as demandas da associação com atenção e respeito	2007-2008
Interlocução da Andifes com o governo; continuação da discussão sobre autonomia universitária junto ao Governo Federal; articulação da Andifes com o MEC sobre a reestruturação do ENEM, sobre o SISU e sobre o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); preenchimento de vagas docentes e técnicos administrativos; repactuação orçamentária; ações em prol dos hospitais universitários	2009-2010
Reafirmação de bons resultados obtidos e agradecimento da Andifes ao MEC, MCTI e demais órgãos do Governo Federal; Recebimento por parte da presidente da república dos reitores da Andifes em Brasília; Participação do ministro da educação nas reuniões do Conselho Pleno da Andifes; apoio da Andifes ao Programa Mais Médicos do Governo Federal	2013-2014
Processo de intenso diálogo entre Andifes, MEC e outros órgãos do Governo Federal; Reuniões com os ministros da Educação; Participação da Andifes na posse de novos ministros da educação	2014-2015
Intensificação da relação com o MEC; Reuniões com o MEC; Apoio da Andifes na sanção de leis pela presidente da república,	2015-2016

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão da Andifes (2006; 2007; 2008; 2010; 2014; 2015; 2016).

Entende-se, portanto, que durante o período apresentado no quadro acima, o MEC atuava enquanto um parceiro da Andifes e das IFES, no sentido de promover as melhores condições para o funcionamento e cumprimento de suas atividades fim. Apesar de em alguns momentos a Andifes ainda precisar reivindicar questões ao governo como o orçamento,

melhores condições de trabalho para técnicos-administrativos, complementação no quadro docente e garantia de maior autonomia das IFES, o MEC, fazendo jus as suas responsabilidades, permaneceu se esforçando para atender as demandas da Andifes, legitimando as reivindicações e respeitando as instituições. O comprometimento do governo na expansão da educação superior por meio da rede pública também ficou evidente, retratado pelo Reuni e as ações afirmativas que possibilitaram o acesso de outras camadas sociais ao ensino superior, antes impossibilitadas, como já verificado por Gomes (2024), por exemplo.

Em 2016, com a troca de gestão do Governo Federal em função do Impeachment ocorrido naquele ano, a relação da Andifes para com o MEC começa a se enfraquecer, dada as ações do governo naquela época que contribuíam para que as condições das universidades federais ficassem escassas, sobretudo em termos orçamentários. Como pode ser visto nos relatórios de gestão 2016-2017; 2017-2018 e 2018-2019, que retratam a gestão do Governo Federal do período de 2016 (pós-Impeachment) a 2018, a relação entre estes dois agentes só se manteve de pé pelo esforço e preocupação da Andifes em manter o funcionamento pleno das IFES, principalmente em função da aprovação da PEC 95 (que será melhor detalhada no tópico 4) que não teve o apoio da associação (Andifes, 2017).

A Andifes e o MEC permaneceram realizando reuniões, ora com os ministros da educação que estiveram à frente da pasta naquele período, ora com os Secretários de Ensino Superior. Também houve eventos em que o Presidente da República esteve presente, demonstrando que o Governo Federal cumpria seu papel para com o ensino superior federal. No entanto, devido ao cenário de crise daquele período, em alguns momentos essa relação esteve sob fraturas, como é visto em 2017, quando a Andifes emitiu uma nota de repúdio demonstrando desaprovação da edição do Decreto de 24 de maio de 2017 que autorizou o emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal. Para a associação, preservar a democracia era fundamental, sendo o decreto uma ameaça e uma afronta à CF/88 (Andifes, 2017).

Naquele mesmo mês, a Andifes soltou uma nova nota à imprensa, alegando que “os acontecimentos políticos recentes evidenciaram o alcance da crise ética que desgasta perigosamente a legitimidade das instituições dos diversos poderes da República” (Andifes, 2017). Além da Andifes, outras entidades manifestaram descontentamento às ações governamentais, como é o caso do Conselho de Diretores dos Colégios de Aplicação das Universidades Federais (CONDICAP) que publicou uma nota de repúdio ao governo pelo não reconhecimento dos movimentos democráticos em defesa da educação laica e de qualidade (Andifes, 2017).

No relatório 2017-2018 são mencionadas as consequências das restrições orçamentárias impostas às universidades federais, como obras paralisadas e redução do pessoal nos contratos de serviços terceirizados a condições insuficientes para a assistência estudantil, “exatamente no momento em que é maior a demanda por apoio ao discente, dada a deterioração do ambiente econômico, com desemprego em alta e salários em declínio [...]” (Andifes, 2018). Logo, o que se vê é um cenário bastante crítico para as universidades e seu funcionamento, as colocando num lugar de incertezas e enfraquecimento.

Como já mencionado em outros momentos dessa análise, a atuação da Andifes neste período se pautou em recuperar e garantir os recursos financeiros necessários para as IFES, o que fez com que a maioria das reuniões ocorridas neste período entre Andifes e MEC tenha sido para tratar desta questão. Do mesmo modo, nos seminários e audiências promovidas pela Andifes, discutiu-se sobre a autonomia das universidades e a ameaça que o contingenciamento de recursos orçamentários trazia para essa autonomia. Para além, em entrevistas concedidas pelo presidente da Andifes na época, relatou-se que, naquele período, o Banco Mundial, por meio de um relatório publicado, tentava orientar a política brasileira no segmento da educação, dando a entender de que as universidades públicas não eram eficientes, o que foi desmentido pela associação (Andifes, 2018).

No relatório 2018-2019, anos esses que marcam a transição de governo, observou-se também ações que demonstram uma relação negativa das IFES com o MEC, a começar pelo posicionamento da Andifes contra as ações arbitrárias e perseguições promovidas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) que levaram ao episódio de morte do reitor da época. Em nota, publicada em 2018, intitulada “Universidade é lugar de conhecimento e liberdade”, a associação manifestou indignação com as ações desencadeadas pela Polícia Federal (PF) contra um docente da instituição.

Em 2018, durante o período eleitoral, a Andifes se posicionou em defesa da democracia e contra episódios de violência ocorridos que se agravaram. Na nota, a Andifes externou repúdio a cultura de ódio e violência que ameaçavam as universidades públicas por meio de constrangimentos, ameaças e agressões. É a partir desse ano que as características da desmontagem por ação simbólica são vistas nos relatórios de gestão (como serão apresentadas a seguir). Até então, apesar da relação entre Andifes e MEC ter tido momentos de ruptura entre 1995-1996 e a partir de 2016, ainda se podia considerar que havia um respeito mútuo entre as partes, pautando a relação na intermediação dos conflitos conjunturais que tangenciavam as universidades federais. Porém, a partir do período eleitoral de 2018, sobretudo a partir de 2019, crescem as manifestações e acusações contra as universidades federais; desta vez, enquanto um

fenômeno novo nos relatórios de gestão da Andifes, estas acusações partiram de membros (atores políticos) do próprio ministério da educação.

O pano de fundo antidemocrático das eleições de 2018 causaram preocupação na Andifes, o que fez com que a associação temesse a perda do direito de divergir, de emitir opiniões e de possuir identidade. Em nota sobre o cerceamento da liberdade de cátedra nas universidades, a Andifes manifestou repúdio às determinações de agentes da Justiça Eleitoral que quiseram censurar a liberdade de expressão de estudantes, técnicos e professores das universidades federais durante o período eleitoral. Julgado pelo STF, os ministros consideraram que fossem suspensos os efeitos de ação policial e judicial no período eleitoral dentro das universidades. Outros elementos remetem a relação negativa que se deu entre MEC e Andifes, como a Nota técnica sobre processo de nomeação dos reitores das universidades federais, defendendo o processo de consulta democrático para eleição dos reitores (Andifes, 2018).

Ao final do relatório de gestão 2018-2019, há algumas manchetes destacadas em que é possível observar a forma como o Governo Federal, a partir de 2019, passou a classificar a educação superior federal como balburdia e que era intenção do presidente da época eliminar a “atual ideologia que há no ensino [...]”. Em outra manchete, é entendido que o bloqueio de verba das universidades naquele período estava se dando por motivos ideológicos, tendo o ministro da educação alegado fraco desempenho de algumas universidades, ferindo, desse modo, a CF/88 (Andifes, 2019). Entende-se que, para além das consequências prejudiciais ao funcionamento destas instituições, também se repercute no imaginário social uma imagem negativa da universidade, veiculada pela mídia. Essas inverdades enfraquecem as instituições e o sistema em que estão inseridas, como apontado por Moisés (2010), contribuindo para o processo de desmonte (Bauer; Knill, 2012).

No relatório de gestão 2019-2020, o presidente da associação na época alegou em suas palavras o seguinte: “tornou-se parte do nosso cotidiano o dever imperioso de também reagir a manifestações diversas de obscurantismo, ignorância e preconceito [...] passamos a nos deparar com ataques diretos a nossas categorias, a dirigentes, a áreas do saber, a vontade de nossa comunidade na escolha de seus dirigentes”. Assim, mais uma vez, de acordo com a Andifes, estes ataques também feriam o papel, a imagem e a autonomia das universidades federais. Seguindo com o que consta no documento “Nesse sentido, nunca aceitamos a redução do espaço público ao nível dos ataques desferidos em tuítes. Esse método rebaixado não está no nível próprio da vida universitária. Procuramos, ao contrário, a todo tempo, reafirmar o método que nos é característico, a saber, debate público e argumentação consistente” (Andifes, 2020).

Aqui já é possível analisar esses elementos presentes nos relatórios de gestão da Andifes à luz da relação entre o desmonte de políticas públicas (Bauer; Knill, 2012) e o conceito de Guerras Híbridas (Alves; Macedo; Roahny, 2022; Korybko, 2015). Com a utilização dos meios de informação atuais, tal como redes sociais, os agentes políticos tendem a disseminar informações infundadas e de cunho prejudicial às instituições, de modo a justificar ações de intervenção ou de restrição, como é o caso do orçamento. Esses posicionamentos públicos, embora possam não levar de fato ao desmonte das universidades, às coloca num lugar passível de desconfiança por parte do público em geral, o que não só a enfraquece enquanto instituição, como também tira de seus responsáveis políticos a responsabilização de qualquer acontecimento. Além disso, as falas atreladas aos ministros e demais atores do Governo Federal demonstram um tom anticiência que passou a ser visto naquele período, que não só reduzia o papel das universidades federais enquanto instituições responsáveis por fazer ciência, como também retirava as obrigações do Estado para com estas instituições.

Além do Projeto Future-se (já discutido no tópico 2.2), considerado pelas universidades federais como um afronte a autonomia das IFES, foi necessário a Andifes protagonizar um ato em defesa da universidade pública na Câmara dos Deputados, afirmando que as universidades não poderiam ser tratadas como um negócio, sendo que estas instituições possuem papel importante no desenvolvimento científico, na promoção da cidadania e da cultura. Como mencionado pelo presidente da Andifes da época, “a universidade não está falida. Falida estará a sociedade brasileira, se renunciar à autonomia científica em favor de uma subordinação a interesses estrangeiros, se optar pela discriminação e não pela colaboração científica, cultural, acadêmica, se renunciar enfim às condições de procura e de produção da verdade” (Andifes, 2020).

De acordo com o relatório de gestão 2019-2020, foram realizados seminários organizados pela Andifes em defesa das universidades, num tom de proteção e valorização do papel da universidade na sociedade, em que se destacou que investir em ciência seria investir num projeto de desenvolvimento do país, sendo necessário criar a cultura do diálogo entre os setores para além dos investimentos em recursos financeiros. Seguindo com o teor protecionista da Andifes, a associação refutou declarações do ministro da educação sobre as universidades federais.

Segundo o documento (Andifes, 2020, p. 23):

Em entrevista a um blog, o ministro da educação, Abraham Weintraub, fez afirmações desrespeitosas à realidade das universidades federais brasileiras, diante das quais a Andifes manifestou-se e anunciou que iria tomar providências jurídicas cabíveis para apurar eventual cometimento de crime de responsabilidade, improbidade, difamação ou prevaricação. Em uma dessas declarações, Weintraub afirmou: “As universidades

são caras e têm muito desperdício com coisas que não têm nada a ver com a produção científica e educação. Têm a ver com politicagem, ideologização e balbúrdia. Vamos dar uma volta em alguns campus por aí? Tem Cracolândia. Estamos em situação fiscal difícil e onde tiver balburdia vamos pra cima⁸.

Como resposta aos ataques do ministro, a Andifes declarou que:

O ministro [...] parece nutrir ódio pelas universidades federais brasileiras. Afinal, as instituições das quais deveria cuidar, cabendo ao Ministério estruturar e aperfeiçoar, são a todo momento objeto dos ataques de sua retórica agressiva. Todos já vimos tal agressividade ser dirigida, por exemplo, contra estudantes (sobretudo as suas lideranças), contra professores – tratados como marajás, ‘zebras gordas’ – e mesmo contra gestores (sobretudo gestoras), como se fossem adversários. Vemos ser desvalorizada a produtividade das nossas instituições e serem atacadas, em particular, as áreas pertencentes às humanidades. E, a todo momento, números são chamados a servir à imagem distorcida de que as universidades são excessivamente caras e que, portanto, deveriam sofrer ainda mais restrições orçamentárias. Já o vimos, enfim, classificar as universidades federais como o lugar da ‘balburdia’, invocando outrora essa razão para um bloqueio orçamentário. A Andifes reitera, na contramão da retórica do Sr. Ministro da Educação, aquilo que todos os indicadores e rankings nacionais ou internacionais, públicos ou privados, demonstram de modo inequívoco: as universidades públicas são o berço da produção científica e tecnologia do nosso país, são essenciais à soberania nacional, ao desenvolvimento econômico e à formação das nossas futuras gerações. São enfim, um verdadeiro patrimônio do povo brasileiro, que precisa ser valorizado, cuidado e incentivado (Andifes, 2020, p. 23).

A desmontagem simbólica, como colocado por Bauer e Knill (2012), se ampara muito nos discursos e campanhas de desinformação voltados à produção de consensos da massa (Soeiro; Araújo; Matos, 2020), levando-a a realização de mobilizações e, de modo indireto, causar o caos e levar a impossibilidade de se cumprir os objetivos institucionais, bem como as políticas públicas. Visa-se gerar dano na eficiência dessas instituições e seus atores (burocratas) em alcançar seus objetivos institucionais.

A forma como a Andifes, enquanto representação das universidades públicas federais, precisou se posicionar em vista destas declarações públicas feitas por membros do Governo Federal, considerando as seguidas notas e cartas elaboradas em tom de repúdio às alegações feitas convergem com o que Alves, Macedo e Roahny (2022) elencam enquanto uma forma de desnortear as instituições atacadas pela dificuldade de se produzir respostas mais apropriadas, dada a pressão em que estas instituições são submetidas.

Naquela época, uma Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do MEC foi criada a partir do requerimento de cinquenta deputados, para uma apresentação dos trabalhos realizados ao longo do ano. “Houve uma mudança na gestão do ministério, mas a comissão seria intitulada independente de quem fosse o ministro da Educação, pois houve preocupação com o que nos pareceu uma ausência de

⁸ Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/abraham-weintraub-diz-que-universidades-federais-tem-cracolandia/>.

trabalho e esse ‘cruzar os braços’ incomodou”. A avaliação final da comissão é que o planejamento e a gestão do MEC estavam aquém do esperado e insuficientes para dar conta dos desafios educacionais que apresentavam no país.

A Andifes também se posicionou contra as novas regras para a escolha dos dirigentes das universidades federais. Em 2019, o Governo Federal havia editado uma medida provisória, alterando o formato de escolha de reitores das IFES. Para alguns especialistas, o texto reduzia a autonomia das universidades ao eliminar a possibilidade de consulta paritária à comunidade acadêmica. Isso posto, a associação alegou ter sido uma mudança imposta sem discussão prévia:

Em edição extraordinária do diário oficial da véspera de natal, as novas regras foram veiculadas pelo poder executivo por Medida Provisória – instrumento que deve ser aplicado tão somente nos casos de “relevância e urgência”, em conformidade com o art. 62 da Constituição Federal de 1988. Não se vislumbra onde tais requisitos estariam aí presentes, tanto pela natureza da matéria regulada, quanto pelo fato de então estar vigente legislação anterior sobre o tema. A opção pelo uso de Medida Provisória impõe importantes regras às Universidades sem diálogo com as próprias comunidades universitárias – as maiores interessadas no tema – ou com o parlamento brasileiro, que deve ser, este sim, o lugar da apreciação e deliberação das leis. A desconsideração é tanto mais flagrante, se temos em conta as iniciativas legislativas sobre o tema que ora tramitam no Congresso Nacional” (Andifes, 2020, p. 27).

Dessa maneira, mesmo com a edição da Medida Provisória 979 em 2020, que dispõe sobre a designação de reitor e vice-reitor pro tempore para universidades federais, no caso de término de mandato dos dirigentes da época durante o período da emergência de saúde pública, decorrente da pandemia da covid-19, a Andifes alegou ser a MP inconstitucional. O movimento levantado pela Andifes resultou na devolução da MP e na revogação pelo Presidente da República (Andifes, 2020).

Ainda no relatório de gestão 2019-2020, é possível ver a menção de outra manifestação realizada pela Andifes publicamente diante aos vários fatos que afrontaram a comunidade acadêmica, o direito ao ensino gratuito e a própria Constituição Federal de 1988.

Entre essas manifestações, destacam-se: (i) a preocupação com as nomeações de reitores que não foram eleitos democraticamente por suas respectivas universidades; (ii) o lamento pelo desprezo do presidente da República, [...] pelos fatos apresentados por pesquisadores preparados a respeito da biossegurança em torno da pandemia causada pelo novo Coronavírus; (iii) o apela por cautela na mudança das datas para realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), de modo que os estudantes da rede pública não ficassem em prejuízo devido à ausência das aulas durante a pandemia e tivessem o direito à educação garantido (Andifes, 2020, p. 48).

Nas manchetes do relatório de gestão 2019-2020, dá para se ter dimensão de como a Andifes precisou atuar em defesa das IFES, ao mesmo tempo que dá para se ter noção dos ataques sofridos por membros do MEC, como o próprio ministro da educação (Andifes, 2020).

Nos relatórios 2020-201 e 2021-2022 a relação entre MEC e Andifes continua negativa, dado o cenário de constantes cortes orçamentários já mencionados no tópico 6.1.1 deste

trabalho. No relatório de gestão 2021-2022, o vice-presidente da Andifes pontuou que o período daquela gestão se caracterizou como um dos mais difíceis, com ataques sistemáticos e coordenados às universidades federais, sendo necessário a Andifes enfrentá-los com unidade e resistência. Durante o período 2021-2022 a Andifes permaneceu se reunindo com membros do Ministério da Educação para tratar dos cortes no orçamento das universidades federais. No entanto, neste período o que chama atenção é a quantidade de ministros da educação que já passaram pelo ministério durante a gestão do Governo Federal de 2019 a 2022. De modo a elucidar o período que cada ministro ficou no MEC, recorreu-se as informações disponibilizadas pelo próprio MEC em sua página institucional oficial, conforme o quadro abaixo:

Quadro 11 – Histórico de Ministros da Educação

(continua)

Ministro	Governo(s)	Período de atuação	Tempo total
Victor Godoy Veiga	2019-2022	29/03/2022 a 31/12/2022	8 meses e 22 dias
Milton Ribeiro	2019-2022	16/07/2020 a 28/03/2022	1 ano, 8 meses e 12 dias
Abraham Weintraub	2019-2022	09/04/2019 a 19/06/2020	1 ano, 2 meses e 10 dias
Ricardo V. Rodrigues	2019-2022	01/01/2019 a 09/04/2019	3 meses e 8 dias
Rossieli S. da Silva	2016-2018	06/04/2018 a 31/12/2018	8 meses e 25 dias
José M. B. Filho	2016-2018	12/05/2016 a 06/04/2018	1 ano, 10 meses e 25 dias
Aloízio Mercadante	2015-2016	05/10/2015 a 11/05/2016	7 meses e 6 dias
Renato Janine Ribeiro	2015-2016	06/04/2015 a 04/10/2015	5 meses e 28 dias
Cid Gomes	2015-2016	02/01/2015 a 19/03/2015	2 meses e 17 dias
Henrique Paim	2011-2014/ 2015-2016	03/02/2014 a 01/01/2015	10 meses e 29 dias
Aloizio Mercadante	2011-2014	24/01/2012 a 02/02/2014	2 anos e 9 dias
Fernando Haddad	2003-2006/ 2007-2010/ 2011-2014	29/07/2005 a 24/01/2012	6 anos, 5 meses e 26 dias
Tarso Genro	2003-2006	27/01/2004 a 29/07/2005	1 ano e 6 meses
Cristovam Buarque	2003-2006	01/01/2003 a 27/01/2004	1 ano e 26 dias

Fonte: Ministério da Educação (2024).

Durante a gestão do Governo Federal entre 2019 e 2022, houve 5 indicações e 4 ministros apossados para o MEC. O primeiro ministro desta gestão, Ricardo Velez, ocupou o cargo até abril de 2019, ou seja, três meses, quando foi substituído por Abraham Weintraub, que comandou o ministério até julho de 2020. Milton Ribeiro foi o terceiro a assumir a pasta na gestão, ficando por lá durante um ano e oito meses. Em abril de 2022, Victor Godoy assumiu o MEC, e ficou lá até o final de 2022.

O período curto que alguns ministros exerceram suas funções e a troca em pouco tempo acaba demonstrando uma instabilidade na gestão da educação pelo Governo Federal, e, mais do que isso, uma instabilidade política, pois a sucessiva troca de ministro e também de outros cargos no Ministério da Educação impactaram negativamente na orientação de um projeto nas próprias universidades. O tempo médio em que cada ministro ocupou o cargo não chega a um ano, sendo o menor deles o de Ricardo Vélez (quatro meses).

Mesmo não sendo o objetivo desta pesquisa realizar comparações entre um governo e outro, elas acabam sendo úteis e corroborando para reforçar o que fora posto e argumentado aqui em relação aos períodos analisados, de modo a demonstrar que as estratégias de desmonte podem ter sido mais utilizadas durante uma determinada gestão do Governo Federal. Diante disso, em comparação com os governos anteriores, como apresentado no Quadro 11, nota-se que o governo vigente entre 2003-2010 demonstrou maior estabilidade quanto a gestão do MEC, dado ao tempo total dos ministros desses respectivos governos, havendo três trocas de ministros em oito anos de governo. Em cinco anos da gestão seguinte (2011-2016), houve cinco trocas de ministros da educação, demonstrando já uma fragilidade institucional do ministério. Destacam-se a primeira gestão de Aloízio Mercadante que durou 2 anos e a que Cid Gomes, que durou 2 meses. Já no governo estabelecido entre 2016 e 2018, que durou dois anos, dois nomes passaram pela pasta.

Seguindo com a análise, no segundo semestre de 2022, como retratado no relatório de gestão 2022-2023, a Andifes seguiu atuando em prol do orçamento, recorrendo a outros ministérios do Governo Federal, além dos deputados como havia feito desde o início dos bloqueios. Com os demais cortes realizados ainda naquele semestre, a associação julgou como grave a situação das IFES. Com a chegada de uma nova gestão do Governo Federal em 2023, a relação entre MEC e Andifes aparenta melhorar, tendo em vista as questões orçamentárias já apresentadas na seção 6.1.1. Além disso, segundo a Andifes,

Após seis anos e nove meses, os reitores e reitoras das universidades federais voltaram a ser recebidos pelo Presidente da República no Palácio do Planalto. Em 19 de janeiro [de 2023] os dirigentes das universidades federais brasileiras estiveram reunidos com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em ato com representante das 69 instituições e com os ministros Camilo Santana, da Educação, Luciana Santos, da Ciência e Tecnologia, Rui Costa, da Casa Civil, e Márcio Macêdo, da Secretaria-Geral da Presidência da República (Andifes, 2023).

Neste período o presidente destacou o reinício da interlocução permanente entre a Presidência da República e as universidades federais, ao passo que a Andifes e as universidades também se colocaram à disposição do novo governo para colaborar com o desenvolvimento do país. Os reitores voltaram ao Palácio do Planalto posteriormente para evento relacionado a

recomposição do orçamento das universidades e IFs. Em reunião com o ministro da educação do novo governo, foram discutidas, para além da questão orçamentária, a autonomia das IFES, assistência estudantil e interação com a educação básica.

De modo resumido, entende-se que no período anterior à 2016, apesar de problemas conjunturais e de gestão do MEC para com as universidades federais, a relação entre MEC e Andifes era uma relação aceitável, de negociações, apoio e respeito. A partir de 2016, esta relação muda com o agravamento de ações do Governo Federal que contribuíram para um desgaste institucional das IFES. Essas ações se agravaram com o governo instalado em 2019 até 2022, em que é possível visualizar elementos de desmonte simbólico, por meio dos embates oriundos de falas e acusações públicas dos membros do governo (Presidente da República e ministro da educação). Essas falas, infundadas e de cunho difamatório, podem ser entendidas como formas de desmonte simbólico (Bauer; Knill, 2012), pois possuem capacidade de enfraquecer a imagem institucional das universidades federais.

A partir de 2019 pode se observar: perseguição de docentes; cerceamento da liberdade de cátedra; interferência na eleição e nomeação de reitores das universidades; acusação de balburdia dentro das instituições; difamação e utilização de informações falsas ou infundadas para retratar as universidades e justificar a falta de recursos dessas instituições. Também foi verificado, a partir do relatório da Comissão Externa da Câmara dos Deputados de que havia um despreparo por parte dos membros do MEC para lidar com as responsabilidades do ministério, bem como cumprir com suas atribuições em prol da educação do país.

6.4 DESMONTAGEM ATIVA

Este último tipo de desmontagem apresenta grande visibilidade com uma forte e clara preferência pelo desmantelamento. Por conta disso, entende-se que os políticos desejam ver as políticas desmanteladas e contribuem para isso, deixando claro seu posicionamento. Para eles, ideologicamente o desmonte é o certo a se fazer, podendo se dar na adoção de uma sequência de reformas incrementais que apontem todas na mesma direção política que seria o desmonte.

Enquadra-se neste tipo de desmontagem, a Emenda Constitucional Nº 95 de 2016, que instituiu o chamado Teto de Gastos. Por se tratar de uma reforma incremental realizada pelo Governo Federal durante a gestão 2016-2018, a EC 95 de 2016 caracteriza uma estratégia de desmonte adotada pelos agentes políticos, tendo em vista seu teor de enfraquecimento visível e deliberado para com as universidades públicas, de modo a reduzir os recursos necessários para o funcionamento dessas instituições.

Como já discutido por Fleury *et al.*, (2024), Santos e Lira, (2020); Wanderley, Martinelli e Paz (2020) uma onda reformista que emergiu no Brasil na década de 2010, principalmente a partir de 2016 com a ideia de austeridade fiscal. Por meio do discurso e das ações tomadas com vistas à eficiência do Estado e controle de gastos, justifica-se, na verdade, um possível desmonte de políticas públicas, como apontado por Fleury *et al.* (2024). Segundo os autores, a concentração de renda em algumas sociedades possui relação com o aumento de governos de cunho populista autoritários nos últimos anos.

Desse modo, o Estado assume papel de devedor, sendo necessária a adoção de medidas de austeridade por meio do gasto público, afetando cidadãos que utilizam de políticas públicas. Com a diminuição do Estado de Bem-Estar Social, situações de exclusão dos cidadãos são impulsionadas. Este é o cerne do populismo autoritário e suas lideranças.

No relatório de gestão de 2016-2017 a Andifes relata que foram realizadas reuniões e audiências públicas com diversos atores para discutir os impactos da reforma. Em audiência no senado, o segundo vice-presidente da Andifes a época, alegou que a associação era contrária a proposta, que visava limitar os gastos públicos para a educação e que, o processo de expansão das universidades federais entre 2007 e 2014 ainda estava em curso e precisava ser consolidado, sendo, portanto, a EC um obstáculo (Andifes, 2017).

Na época, segundo informações no relatório, estudantes fizeram ocupações, professores e técnicos entraram em greve em função da proposta, também se mostrando serem contrários. Assim, como consta no relatório de gestão 2017-2018, a preocupação para com essa EC continuou, sendo discutido o cenário orçamentário limitado que as IFES já viviam desde 2014 e que se agravou com a EC 95. Já no relatório 2020-2021, observou-se que foi realizado um seminário com o tema: Reformas Constitucionais e Orçamento Público, para tratar da dificuldade estabelecida pelo Teto de Gastos em definir o orçamento das IFES. Logo, a Andifes procurou dialogar com deputados e senadores buscando o apoio para a revogação.

Pode-se dizer até aqui, com base nas informações apresentadas, que o Teto de Gastos foi uma medida que impôs preocupação às universidades federais e que, de forma clara, expôs as intenções do Governo Federal que via no ensino superior público como uma área não prioritária. Como foi possível ver em outras categorias, enquanto as universidades não eram desenvolvidas, as instituições privadas cresceram em termos de vagas ofertadas e matrículas. Com a troca de gestão em 2023, a Andifes viu uma oportunidade de resolver a questão da limitação orçamentária imposta pela EC 95/2016. Assim, no relatório de gestão 2022-2023 (Andifes, 2023), já no novo governo, a Andifes recebeu parlamentares para a discussão de algumas pautas, dentre elas, solicitando o fim da EC 95. Em 2023, essa EC foi revogada em

detrimento de outras medidas adotadas pelo Governo Federal para lidar com a questão fiscal do governo⁹, chamado de Arcabouço Fiscal.

A Emenda Constitucional 95 é compreendida aqui como uma forma de desmontagem ativa (Bauer; Knill, 2012) devido ao seu caráter explícito, isto é, uma ação tomada deliberadamente e conscientemente por parte do Governo Federal, em que as intenções dos atores políticos são de conhecimento popular. Intenções estas que se relacionam à redução do papel da universidade na sociedade por parte dos políticos, de modo a justificar a tomada de decisão em prol da contenção de gastos, por considerar a educação enquanto uma área não prioritária.

De mesmo modo, a EC 95/2016 também pode ser observada sob diferentes categorias, tendo em vista suas intenções e seus efeitos (conforme discutido na seção 6.1.1 sobre o orçamento das universidades, ou na seção sobre a relação institucional entre Andifes e MEC). Tal medida, em determinados momentos, também influenciou no modo em que a Andifes e o MEC se relacionaram, em função da situação crítica em que as universidades foram submetidas. Isso demonstra o quanto tal medida impactou o cenário das universidades, sendo talvez uma das mais intensas estratégias de desmonte adotadas.

Essa constatação, para além dos outros pontos já elencados nessa análise, corrobora para afirmar a magnitude que o período pós-2016 teve em termos de enfraquecimento das universidades federais, sendo um período diferente dos anteriores.

⁹ Para saber mais sobre, acesse: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/outros/arcabouco-constitucional-modificacoes-recentes-e-como-isso-condiciona-nova>.

7 O QUE SE PODE COMPREENDER COMO DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM ESPECÍFICO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS?

Como já apontado anteriormente, o desmonte apresenta nuances ao longo do tempo, podendo ser, portanto, compreendido enquanto um processo que não necessariamente visa o fim de políticas públicas, mas sim o enfraquecimento institucional destas, ou dos órgãos e instituições a quem competem. Ou, como apontado por Bauer e Knill (2012), um processo de redução ou diminuição dos mecanismos políticos existentes. Essas nuances, isto é, essas diferentes formas em que o desmonte pode se apresentar a depender do período analisado, foram observadas na análise realizada acima.

No que tange à articulação feita entre dois tipos de análise (análise estatística descritiva e análise de conteúdo), afirma-se que os dados do SoU_Ciência e do Inep puderam complementar a análise de acordo com as categorias baseadas na obra de Bauer e Knill (2012) sobre os tipos de estratégias de desmonte de políticas públicas, e vice-versa. Isso porque, enquanto uma análise é capaz de mensurar, em termos numéricos, a situação orçamentária das universidades federais, ou a magnitude destas no sistema de ensino superior brasileiro, a outra análise permite elucidar não só a forma como o Governo Federal agiu durante determinados períodos, como também de que modo as universidades foram impactadas. Assim, captou-se aspectos como o teor ideológico das diferentes gestões do Governo Federal para com as universidades, a relação institucional estabelecida entre MEC e Andifes enquanto órgãos centrais aos interesses das universidades federais, e o papel da Andifes na defesa dos interesses das IFES.

Por meio das análises, foram observadas estratégias de desmonte de políticas públicas nos quatro tipos apontados por Bauer e Knill (2012). Essas estratégias, no entanto, não foram verificadas em todas as gestões do Governo Federal ao longo dos anos, sendo, desse modo, resultado de gestões específicas. Durante os anos 2003-2016 as universidades enfrentaram alguns desafios, como por exemplo a necessidade de recomposição orçamentária e de pessoal em 2005/2006, além de reivindicar continuamente autonomia plena, o que foi trabalhado em conjunto ao MEC neste período. Entende-se essas reivindicações da Andifes para com o MEC como normais dentro do sistema de educação pública e, para além, verificou-se uma relação de respeito mútuo entre as partes, pautando a relação na intermediação dos conflitos conjunturais que tangenciavam as universidades federais. Assim, o Governo Federal não só procurou resolver, como resolveu muitas das questões tidas como desafios para as IFES, demonstrando a valorização da educação superior pública.

Mesmo visualizando algumas estratégias à luz do quadro teórico de Bauer e Knill (2012) adotadas ao final dos anos 1990, como é o caso do não reajuste orçamentário das universidades federais, que se enquadra como uma estratégia de desmontagem por padrão (ou defeito), é a partir do período pós impeachment que o cenário de desmonte das universidades se agrava e perdura até 2022. O Quadro 17 abaixo contém um resumo dos aspectos verificados que se enquadram como estratégias de desmontagem das universidades.

Quadro 12 – Estratégias de desmontagem de políticas públicas identificadas (2016-2022)

Tipo de desmonte	Aspectos identificados de acordo com os dados analisados	Gestão do Governo Federal
Desmonte por padrão (ou por defeito)	<ul style="list-style-type: none"> Defasagem orçamentária em função do não reajuste anual e dos cortes/contingenciamentos; Não proposição de políticas para a educação superior pública; Estagnação das universidades federais e crescimento de modelos alternativos de educação superior 	2016-2018 / 2019-2022
Desmonte por mudança de arena	<ul style="list-style-type: none"> Crescimento da EaD pela rede privada de educação superior; 	2016-2022
	<ul style="list-style-type: none"> Projeto Future-se (tentativa de transferência da gestão das IFES para as OS's) 	2019-2022
Desmonte por ação simbólica	<ul style="list-style-type: none"> Declarações públicas, ataques via rede sociais contra as universidades e emprego de informações infundadas para justificar a interferências na escolha de reitores e os contingenciamentos orçamentários; Enfraquecimento da relação institucional entre Andifes e MEC; Instabilidade na gestão do MEC 	2019-2022
Desmonte ativo	<ul style="list-style-type: none"> Emenda Constitucional 95/2016 (Teto de Gastos) que limitava o gasto público com educação durante 20 anos e “justificava” os contingenciamentos orçamentários 	2016-2018 / 2019-2022

Fonte: Elaborado pelo autor com base no quadro teórico de Bauer e Knill (2012).

Embora tenha se observado elementos que possam ser enquadrados nas categorias estabelecidas acima de acordo com o quadro teórico de Bauer e Knill (2012) a respeito do desmonte de políticas públicas e suas diferentes estratégias, entende-se que os aspectos aqui analisados podem se enquadrar em mais de uma categoria. Da mesma forma, há outros aspectos, como o enfraquecimento da relação institucional entre Andifes e MEC e a instabilidade/má gestão do MEC, ambos identificados na gestão 2019-2022, que não cabem nos tipos elencados por Bauer e Knill (2012). Como já colocado por Menicucci (2024), para além dos tipos ideais propostos pelos autores, o desmonte também pode ser compreendido como a mudança nos princípios que orientam uma política e até seus objetivos, sendo, portanto, uma inviabilização sistêmica por meio de mudanças diretas no seu funcionamento.

Assim, além de afirmar que houve o desmonte das políticas públicas no âmbito das universidades públicas federais, como já apontado por Fernandes *et al.* (2024), é possível afirmar que o desmonte de políticas públicas assumiu, durante o período de 2016-2022 novas estratégias, não identificadas nas gestões de períodos anteriores. Essas novas estratégias

identificadas são consoantes ao que Santos e Lira (2022), Gomide, Silva e Leopoldi (2023a) apontavam sobre o referido período, em que houve uma intensificação das empreitadas do desmonte a partir de 2019.

As modificações institucionais que refletiram no provimento das políticas universitárias, assim como verificado por Gomide, Silva e Leopoldi (2023a) quanto ao fenômeno do desmonte de modo geral a partir de 2016, são constituídas pela redução de instrumentos, o desprezo aos objetivos das universidades, a tentativa de reduzir as capacidades administrativas, conjurando na redução dos valores democráticos que fundaram e sustentam essas instituições. Além disso, o enfoque dado pelo Governo Federal às instituições privadas e o crescimento destas pela modalidade a distância em função da desregulamentação da EaD a partir de 2016, vai ao encontro do que Wanderley, Martineli e Paz (2020) pontuam sobre a nova forma em que o Estado passa a se portar em cooperação aos agentes privado, devido à razão neoliberal vigente. Por conta disso, o Estado se desobriga a ofertar as políticas públicas de modo universalizado, como já verificado em outros períodos.

Por falar nisso, mesmo com a identificação das novas estratégias adotadas pelo governo federal de desmonte das universidades em específico, objeto de análise desta pesquisa, pode-se afirmar que a educação privada, através dessa cooperação do Estado (já mencionada), adquire novos mecanismos de fortalecimento, o que fora identificado em todas as gestões do Governo Federal resgatadas aqui. O que muda é como esses mecanismos são atribuídos em detrimento das situações e contextos, se dando ora através da financeirização das políticas sociais, ora pela desregulamentação de políticas de educação alternativa, como a EaD.

Do ponto de vista da densidade política (Bauer; Knill, 2012), pode-se dizer, então, que a diminuição de políticas voltadas as universidades e de instrumentos (considerando, por exemplo, os recursos financeiros, essenciais para o funcionamento destas instituições) retratam a diminuição da densidade da universidade pública federal nos últimos anos. Alinhado as questões colocadas por Bauer e Knill (2012) sobre quando é que os políticos se envolvem no desmonte de políticas públicas? E quais seriam os fatores considerados por esses políticos ao terem preferência por uma das estratégias?; o que se vê é que, a partir de 2019, segundo a avaliação da Comissão Externa da Câmara dos Deputados é que o planejamento e a gestão do MEC estavam aquém do esperado e insuficientes para lidar com os desafios educacionais do país (Andifes, 2020). Além disso, mais do que má gestão, esforços foram empregados para enfraquecer o que fora construído nos governos anteriores.

Destaca-se o papel da Andifes, enquanto instituição representante das universidades federais brasileiras, na defesa dessas instituições frente às estratégias de desmontagem de

políticas públicas empreendidas pelo Governo Federal. Ao configurar a junção das universidades federais enquanto uma coletividade, pode-se considerar a resistência dos reitores como uma resistência coletiva e formal (Lotta *et al.*, 2024), tendo em vistas as diversas notas e pronunciamentos feitos pela Andifes em nome das universidades federais e seus dirigentes. Isso é visto nos episódios de declarações infundadas dos atores políticos e no projeto Future-se, quando a atuação da Andifes foi necessária para que essas estratégias não seguissem em diante, culminando em mais problemas para as universidades, ou até mesmo no fim dessas instituições.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar o contexto do desmonte de políticas públicas a partir das relações entre as Universidade Federais e o Executivo Federal no período de 2016 a 2022. Especificamente, objetiva-se: 1. Compreender o conceito de desmonte de políticas públicas e como ele tem sido aplicado em pesquisas realizadas no Brasil; 2. Realizar um resgate histórico das universidades públicas federais brasileiras, bem como da educação superior no Brasil, dando ênfase as políticas públicas desenvolvidas neste segmento; 3. Analisar os elementos específicos de cada Gestão do Governo Federal a partir dos quatro tipos de estratégias de desmonte de políticas públicas, estabelecidos por Bauer e Knill (2012), sendo elas: desmontagem por padrão (defeito), desmontagem por mudança de arena; desmontagem simbólica e desmontagem ativa.

Para chegar aos objetivos da pesquisa, foi estabelecido um referencial teórico dividido em duas grandes seções. Na primeira, foram apresentadas discussões a respeito do que se pode entender como desmonte de políticas públicas, dando ênfase ao quadro teórico de Bauer e Knill (2012), e estudos que procuraram compreender ou demonstrar como o desmantelamento de políticas públicas vem ocorrendo no Brasil em anos recentes. Na segunda seção, procurou-se estabelecer um panorama histórico sobre as universidades públicas federais dentro do sistema de educação superior brasileiro, demonstrando a o desenvolvimento dessas instituições ao longo dos anos, bem como o crescimento sistêmico da educação superior privada. Para além das políticas públicas voltadas ao ensino superior (público e privado), também foi discutido sobre o contexto da Educação a Distância no Brasil.

De modo a analisar os elementos específicos de cada gestão do Governo Federal que possam ser considerados como possíveis estratégias de desmonte e enfraquecimento das universidades federais, empregou-se uma pesquisa de natureza mista, ou seja, quantitativa e qualitativa. Utilizando de dados do SIOP sobre o orçamento do MEC, e do SoU_Ciência sobre o orçamento das universidades federais, juntamente com os dados do Censo da Educação Superior do Inep sobre o ensino superior brasileiro, foi realizada a análise estatística descritiva. Por meio dessa análise, pôde-se evidenciar que o orçamento do MEC voltado às universidades federais equivale à menos de 25% do total destinado ao ensino superior, e que, de 2015 a 2022, o orçamento das universidades diminuiu sistematicamente. Além disso, verificou-se que o crescimento do ensino superior brasileiro vem se dando, desde os anos 1990, por meio da iniciativa privada, mesmo as instituições públicas de ensino superior apontarem para um

crescimento. O protagonismo das instituições privadas se dá, desde 2016, pelo crescimento da EaD nesse segmento, que também se mostrou maior do que nas instituições públicas.

Articulado aos dados quantitativos, foi realizada uma análise de conteúdo, a partir de quatro categorias estabelecidas a partir do quadro teórico de Bauer e Knill (2012) sobre o desmonte de políticas públicas. As categorias (i) desmontagem por padrão (ou defeito); (ii) desmontagem por mudança de arena; (iii) desmontagem simbólica; e (iv) desmontagem ativa, foram analisadas utilizando informações contidas nos quinze relatórios de gestão da Andifes, que puderam retratar os cenários que as universidades federais estiveram inseridas desde o final dos anos 1990, passando, desse modo, por diferentes gestões do Governo Federal, até chegar a atual, retratada no relatório mais recente (2022-2023).

Dessa maneira, foram identificados ao menos um tipo de estratégia em cada categoria, sendo, em maioria, adotados a partir de 2016, mas intensificados na gestão de 2019-2022. Essas estratégias vão desde o não reajuste do orçamento das universidades e os contingenciamentos feitos, passando pela não proposição de políticas públicas, tentativas de interferência do MEC nas IFES através do processo de eleição de reitores, tentativa de transferência da gestão das universidades federais para outras arenas, ataques e discursos de cunho difamatório e sem fundamentos contra as universidades federais, as colocando como instituições não prioritárias para o Governo e, desse modo, justificando a má gestão do MEC para com as universidades. Logo, essas estratégias são consideradas como formas de desmontagem antes não vistas, ao menos nas gestões anteriores do Governo Federal durante os anos 2003-2016, antes do processo de impeachment.

Durante o relatório de gestão da Andifes (1995-1996), há informações sobre a defasagem orçamentária e também sobre tentativa de privatização das IFES. Em 2016, foi instituído o Teto de Gastos, limitando o repasse financeiro para áreas como educação durante 20 anos. Essa medida, embora tenha suas justificativas embasadas na eficiência do Estado, também reforça a ideia de que a educação pode não ser prioridade. Com essa medida de austeridade fiscal, mascara-se, como já apontado por Sabourin (2020); Santos, Lira (2022); Fleury *et al.* (2024), uma forma de desmonte de políticas sociais.

Tanto a defasagem quanto as medidas de austeridade foram mantidas na gestão 2019-2022 do Governo Federal, somadas as outras estratégias de desmontagem. Pode-se, portanto, alegar que o referido período, além de um retrocesso democrático, configurou como um período muito difícil para as IFES, sendo necessária a constante atuação da Andifes enquanto defensora dos interesses das universidades federais. Nos relatórios de gestão, há passagens que apontam

que, durante esse período, a atuação da Andifes se pautou em garantir o orçamento das IFES e refutar as declarações pejorativas e sem fundamentos contra as universidades.

Em suma, o presente estudo não tem como objetivo esgotar a temática sobre o desmonte de políticas públicas sob a universidades públicas federais e, para além, entende-se que a investigação possui limitações por não ir a campo, bem como investigar instituição por instituição. Tendo em vista o resgate temporal que foi necessário ao estudo e as contribuições resultantes da pesquisa, pode-se dizer que a utilização dos dados secundários foi válida para um primeiro estudo. Para pesquisas futuras, utilizando de novos dados (inclusive posteriores ao ano de 2022), pode-se questionar, por exemplo, como cada universidade foi afetada durante este período e como o desmonte pode ser compreendido pelos indivíduos inseridos nestas instituições. Conjuntamente, cabe analisar o cenário de desmontagem das universidades federais a partir de outras lentes teóricas, articulando ou não com a abordagem proposta por Bauer e Knill (2012), utilizada nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALVES, Benno Warken; MACEDO, Bruno Vieira; ROAHNY, Lucas. O que é "guerra híbrida"? Notas para o estudo de formas complexas de interferência externa. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 229–254, 2022. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75282>. Acesso em: 21 ago. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Atividades Gestão 1995-1996**. 1996. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2005-2006**. 2006. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2006-2007**. 2007. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2007-2008**. 2008. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2009-2010**. 2010. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2013-2014**. 2014. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2014-2015**. 2015. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2015-2016**. 2016. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2016-2017**. 2017. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2017-2018**. 2018. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2018-2019**. 2019. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2019-2020**. 2020. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2020-2021**. 2021. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2021-2022**. 2022. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Relatório de Gestão 2022-2023**. 2023. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/transparencia/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BARBOSA, Maria Ligia. Diferenciação institucional no ensino superior brasileiro e dimensões da desigualdade. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 37, n. 2, p. 1–22, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/2169>. Acesso em: 22 set. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAUER, M. W. *et al.* **Democratic backsliding and public administration**: how populists in government transform state bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

BAUER, Michael W.; BECKER, Stephan. Democratic backsliding, populism and public administration. **Perspectives on public management and governance**, Oxford, v. 3, n. 1, p. 19–31, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz026>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne (eds.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/33083>. Acesso em: 23 nov. 2023.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. Understanding policy dismantling: an analytical framework. In: BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne (ed.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30–51. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/33083/chapter/282063254>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2015.

BORGES, Ana Lúcia Teotonio; BORGE, Adriana Teotonio; DE FREITAS, Izabel Cristina. **Desafios da prática do assistente social no âmbito da política pública.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS; SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS; CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL, 3., 2019, Londrina. Anais eletrônicos do congresso internacional de política social e serviço social: desafios contemporâneos; Seminário nacional de território e gestão de políticas sociais; congresso de direito à cidade e justiça ambiental, 3. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2019. p. e3139. Disponível em: <https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/3139>. Acesso em: 8 set. 2024

BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1964 e as Constituições Estaduais e respectivas. Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 abr. 1964.

BRASIL. Decreto de 20 de outubro de 2003. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 out. 2003.

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 maio 2017a.

BRASIL. Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2017b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 nov. 2019.

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

BREHM, J. O.; GATES, S. **Working, shirking, and sabotage: bureaucratic response to a democratic public.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **Policy dismantling in Brazil: rationales and effects in the innovation subsystem.** *In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, 9., 2022, São Paulo. Anais do Encontro Brasileiro de Administração Pública. São Paulo: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/293.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2024.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Escritos sobre a universidade.** São Paulo: Unesp, 2001.

CONDÉ, Ágatha Alexandre Santos. **Educação e mundo do trabalho juvenil no Brasil: das formas de precarização dos jovens trabalhadores e sua formação no ensino médio, de 2016 a 2022.** 2023. Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.te.2023.7064>.

COUTINHO, Maria Angélica. O desmonte das universidades. **Revista Movimento**, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2021/01/o-desmonte-das-universidades-publicas-no-brasil/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

COUTO, Leandro Freitas; RECH, Lucas Trentin. **Desmonte ativo no governo Bolsonaro: uma aproximação pela perspectiva orçamentária.** [S. l.: s. n.], 2023.

DINIZ-PEREIRA, Júlio Emílio. A situação atual dos cursos de licenciatura no Brasil frente à hegemonia da educação mercantil e empresarial. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 9, n. 3, p. 273-280, 2015.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. **A nova administração pública em ação.** Brasília: Ed. UNB; ENA, 1999.

FERNANDES, Antonio Sergio *et al.* Dismantling and reconstruction of public policies in Brazil: from Bolsonaro's destruction to the possibilities of union to rebuild. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, 2024.

FIORI, José Luis. Epílogo: ética cultural e guerra infinita. *In: FIORI, José Luis (org.) Sobre a guerra.* Petrópolis: Vozes, 2018. p. 397-404.

FLEURY, Sonia *et al.* Populismo autoritário, desdemocratização e desmonte das políticas sociais: lições do caso brasileiro. *In: FLEURY, Sonia (org.). Cidadania em perigo: desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil.* Rio de Janeiro: Edições Livres, 2024. p. 293-323.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil, estudo sobre política educacional (1964-1985):** um estudo sobre política educacional. 1990. 444 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Programa de Pós-graduação em Educação, Campinas, 1990.

GODOY, Arilda Schmidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 65-71, maio/jun. 1995a.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995b.

GOMES, Sandra. Direita e esquerda explicam as escolhas de políticas públicas para a educação superior no Brasil? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 32. 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília, DF: Ipea, 2023a.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá; LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília, DF: Ipea, 2023b.

GRISA, Catia; FRANÇA, Caio Galvão de; NIEDERLE, Paulo; ZIMMERMANN, Silvia A. Brazilian government action in the strengthening and dismantling of Mercosur's family farming institutionality. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, e20210024, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/DhY6fYZtbmHvRHq6DWysXnN/>. Acesso em: 9 set. 2025.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; SEIFERT JR., Carlos Alexandre; STEIN, Guilherme Queiroz; SUPTITZ, Bruno Felipe. **As mudanças nas políticas públicas ambientais no Brasil: o governo Bolsonaro e o desmonte das instituições participativas**. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 20., 2021, Belém, PA. Anais do congresso brasileiro de sociologia, 20. Belém: Universidade Federal do Pará, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/49929312/Gugliano_et_al_As_mudancas_nas_politicas_publicas_ambientais_no_Brasil. Acesso em: 9 set. 2025.

GUIMARÃES, Paulo Ricardo Bittencourt. **Métodos quantitativos estatísticos**. v. 1. Curitiba: Iesde Brasil S.A., 2008. 252 p.

HÉRITIER, Adrienne. **Policy-making and diversity in Europe: escaping deadlock**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 113 p. ISBN 0521653843.

HOWLETT, Michael. Procedural policy tools and the temporal dimensions of policy design: resilience, robustness and the sequencing of policy mixes. **International Review of Public Policy**, Paris, v. 1, n. 1, p. 27–45, 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/irpp/310>. Acesso em: 18 jun. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior 2023: divulgação dos resultados**. Brasília, DF: Diretoria de Estatísticas Educacionais, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 12 fev. 2025.

KORYBKO, Andrew. **Hybrid wars: the indirect adaptive approach to regime change**. Moscou: People's Friendship University of Russia, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/35061540/Andrew_Korybko_Hybrid_Wars_The_Indirect_Adaptive_Approach_To_Regime_Change. Acesso em: 9 set. 2025.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise Lobato. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 191–211, 2018.

Disponível em: https://novosestudios.com.br/wp-content/uploads/2018/08/03_lavinas_111_p190a211_baixa.pdf. Acesso em: 9 set. 2025.

LIMA, Márcia. Introdução aos métodos quantitativos em Ciências Sociais. *In*: ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GHEZZI, Daniela Ribas (org.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**: bloco quantitativo. São Paulo: SESC; CEBRAP, 2016. p. 10–31.

LOTTA, Gabriela Spanghero; LIMA, Iana Alves de; FERNÁNDEZ, Michelle; SILVEIRA, Mariana Costa; PEDOTE, João Paschoal; GUARANHA, Olívia Landi Corrales. A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o governo Bolsonaro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 40, e266094, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/fcyFtg7C3ZBvPx9hRMHTWXF/?format=pdf>. Acesso em: 12 out. 2023.

MACEDO, Renata Guedes Mourão. Políticas educacionais e a questão do acesso ao ensino superior: notas sobre a deseducação. **Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 26–31, 2019. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/163922>. Acesso em: 10 set. 2023.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1–37. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/explaining-institutional-change/theory-of-gradual-institutional-change/3197D231F22005DBE6463E056A44BF49>. Acesso em: 9 set. 2025.

MARINHO, Raimunda Ramos. **O silenciamento da universidade no regime da ditadura militar**. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., 2019, São Luís. Anais IX Jornada internacional de políticas públicas, 9. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2019. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornada2019/trabalho/view?ID_TRABALHO=1234. Acesso em: 9 fev. 2024.

MARQUES, Camilla Fernandes; ROBERTO, Nathalia Leardini Bendas; GONÇALVES, Hebe Signorini; BERNARDES, Anita Guazzelli. O que significa o desmonte? Desmonte do que e para quem? **Psicologia: Ciência e Profissão**, São Paulo, v. 39, n. spe2, e225552, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/yvzyGKxGGDD55sqrmXBBpDF/?format=pdf>. Acesso em: 19 set. 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61–82, jan./fev. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/FS8639jwkgbK8Vk3GrzDb9Q/?format=pdf>. Acesso em: 3 abr. 2024.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A política de saúde no governo Bolsonaro: desmonte ou mudança institucional? *In*: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; LIMA, Luciana Leite (org.). **As políticas públicas do governo Bolsonaro**: desmonte, resiliência e refundação. Porto Alegre: Jacarta Produções, 2024. p. 215–238.

MOISÉS, José Álvaro. A confiança e os seus efeitos sobre as instituições democráticas. *In*: MOISÉS, José Álvaro (org.). **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010. p. 13–42. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002160107>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MOLINA-AZORÍN, José F. Mixed methods research: an opportunity to improve our studies and our research skills. **European Journal of Management and Business Economics**, Alicante, v. 25, n. 2, p. 37–38, 2016. Disponível em: <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/55590>. Acesso em: 19 set. 2024.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. **Políticas sociais estatais e “terceiro setor”**: o projeto neoliberal para a atual resposta à “questão social”. *In*: COLÓQUIO BRASIL/URUGUAY: QUESTÃO URBANA, POLÍTICAS SOCIAIS E SERVIÇO SOCIAL, 1., 2002, Rio de Janeiro. Anais do colóquio Brasil/Uruguay: questão urbana, políticas sociais e serviço social, 1. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social – UFRJ, 2002. Disponível em: https://www4.pucsp.br/neils/downloads/v8_carlos_montano.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

MOORE, Michael Grahame. From correspondence education to online distance education. *In*: ZAWACKI-RICHTER, Olaf; JUNG, Insung (eds.). **Handbook of open, distance and digital education**. Singapore: Springer Nature, 2023. p. 27–42. Disponível em: https://link.springer.com/rwe/10.1007/978-981-19-2080-6_2. Acesso em: 4 fev. 2025.

MORAIS, Ana Maria; NEVES, Isabel Pestana. Fazer investigação usando uma abordagem metodológica mista. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 20, n. 2, p. 75–104, 2007. Disponível em: [SciELO Portugal – artigo completo](https://scielo.org/pt/artigo-completo). Acesso em: 3 nov. 2024.

MORAIS, Carlos Mesquita. Escalas de medida, estatística descritiva e inferência estatística. Bragança: Instituto Politécnico de Bragança, 2005. Disponível em: <https://pages.ipb.pt/~cmmm/conteudos/estdescr.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

MORAN, José Manuel. O ensino superior a distância no Brasil. **Educação & Linguagem**, São Paulo, v. 12, n. 19, p. 17–35, 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/82755393/O_Ensino_Superior_a_Distancia_no_Brasil. Acesso em: 29 set. 2024.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Policy change, dismantling and environmental protection in Brazil. **Sustainability in Debate / Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 14, n. 1, e46600, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/download/46600/36874/155097>. Acesso em: 10 fev. 2024.

ONOMA, Ato Kwamena. The contradictory potential of institutions: the rise and decline of land documentation in Kenya. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 63–93. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/explaining-institutional-change/contradictory-potential-of-institutions-the-rise-and-decline-of-land-documentation-in-kenya/BD3FA95364DC72385099A13A03660663>. Acesso em: 16 mar. 2025.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36–49, jan./mar. 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37088>. Acesso em: 11 jul. 2024.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco; ZAIDAN, Junia Claudia Santana de Mattos; GALVÃO, Ana Carolina. **A invenção da balbúrdia** [livro eletrônico]: dossiê sobre as intervenções de Bolsonaro nas instituições federais de ensino superior. Brasília, DF: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, 2022. Disponível em: https://issuu.com/andessn/docs/andes-sn_-_dossi_aib_-_digital_1. Acesso em: 2 maio 2024.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy; BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan; YESILKAGIT, Kutsal. Conclusion: public administration under the rule of democratic backsliders. *In*: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (org.). **Democratic backsliding and public administration: how populists in government transform state bureaucracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. p. 267–284. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/democratic-backsliding-and-public-administration/conclusions-public-administration-under-the-rule-of-democratic-backsliders/049BFB797556CAC8CE82CFA49F0E59B9>. Acesso em: 10 maio 2025.

PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/dismantling-the-welfare-state/1EF58A90413CCE29F65E0E99F9138DC2>. Acesso em: 2 jul. 2023.

PIERSON, Paul. Introduction: investigating the welfare state at century's end. *In*: PIERSON, Paul (org.). **The new politics of the welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1–14. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/25843/chapter/193501162>. Acesso em: 18 nov. 2024.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. Guerra híbrida na América do Sul: uma definição das ações políticas veladas. **Sul Global**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 139–168, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/31949>. Acesso em: 15 ago. 2024.

SABOURIN, Eric. **Desmantelamento de políticas públicas no Mercosul**. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E MUNDOS RURAIS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS, 2020, Rio de Janeiro. Anais do seminário internacional Estado, políticas públicas e mundos rurais: perspectivas e desafios. Rio de Janeiro: OPPA, 2020. Disponível em: https://publications.cirad.fr/une_notice.php?dk=597092. Acesso em: 18 ago. 2024.

SANTOS, Adaíres Eliane Dantas; LIRA, Terçália Suassuna Vaz. O ensino superior público no contexto da intensificação do ajuste fiscal brasileiro no período de 2015 a 2020. **Educação em Foco**, Juiz de Fora, v. 27, n. 1, p. e27035, 2022. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscaador.html?task=detalhes&source=all&id=W4401898294>. Acesso em: 2 dez. 2023.

SANTOS, Adilson Pereira dos; CERQUEIRA, Eustáquio Amazonas. **Ensino superior: trajetória histórica e políticas recentes**. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 9., 2009, Florianópolis. Anais do

colóquio internacional sobre gestão universitária na América do Sul, 9. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/35836>. Acesso em: 9 set. 2025.

SANTOS, Catarina de Almeida. Educação superior a distância no Brasil: democratização da oferta ou expansão do mercado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 34, n. 1, p. 167–188, 2018. Disponível em: [Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – artigo completo](#). Acesso em: 30 mar. 2025.

SAVIANI, Dermeval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**, Catalão, v. 8, n. 2, p. 4–17, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufcat.edu.br/poiesis/article/view/14035>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SCUDELER, Marcelo Augusto; GOUVÊA, Adriane Pereira; PIRES, André; BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. O crescimento da educação a distância: uma política pública ou uma estratégia comercial dos grupos empresariais educacionais? **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 49, n. 2, p. 1150–1167, 2024. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscaador.html?task=detalhes&source=all&id=W4402230452>. Acesso em: 13 abr. 2025.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

SILVA, Alexsander de Carvalho; BRENNAND, Edna Gusmão de Góes. A universidade e a função educativa da pesquisa para o desvelamento dos mecanismos de desumanização utilizados por perpetradores de violações de direitos humanos no regime militar. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 40, n. 2, p. 1–23, 2022. Disponível em: <https://doaj.org/article/deeba6d17ca94729a1c969c99130445a>. Acesso em: 11 set. 2024.

SILVA, Aurélio Ferreira. **O Reuni entre a expansão e a reestruturação: uma abordagem da dimensão acadêmico-curricular**. 2014. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-29012015-153607/?lang=en>. Acesso em: 15 fev. 2025.

SOEIRO, Tiago de Moura; ARAÚJO, João Gabriel Nascimento; MATOS, Francisco José Sobreira. Guerras híbridas e fake news: a escalada da autoverdade. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 9, n. 2, p. 55–69, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu/article/view/247421>. Acesso em: 22 maio 2024.

SOU_CIÊNCIA. **Orçamento das universidades federais**. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2025. Disponível em: <https://souciencia.unifesp.br/dados-fctesp/orcamento-universidades-federais>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SOUZA, Bianca Tomaino de. Dezesesseis anos do plano diretor de reforma do aparelho do Estado (PDRAE): introdução à análise crítica sobre o papel do Estado brasileiro

contemporâneo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 2, n. 2, 2012. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1676>. Acesso em: 1 jun. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 23 out. 2023.

STANDISH, Reid. Inside a European center to combat Russia's hybrid warfare. **Foreign Policy**, Washington, n. 18, 2018. Disponível em: <https://www.yahoo.com/news/inside-european-center-combat-russia-135924437.html>. Acesso em: 13 out. 2024.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <https://livrariapublica.com.br/livros/projetos-e-relatorios-de-pesquisa-em-administracao-sylvia-constant-vergara/>. Acesso em: 9 fev. 2025.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore; MARTINELLI, Maria Lúcia; DA PAZ, Rosangela Dias O. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 137, p. 7–13, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/DPfFVvJzjDFYSzB9NWWHv7z/?format=pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

ZAMBERLAN, Luciano; RASIA, Pedro Carlos; SOUZA, José Dalmo Silva de; GRISON, Antonio José; GAGLIARDI, André de Oliveira; TEIXEIRA, Enise Barth; DREWS, Gustavo Arno; VIEIRA, Eusélia Pavéglgio; BRIZOLLA, Maria Margarete Baccin; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**. Ijuí: Editora Unijuí, 2014. p. 208.

ZOTTIS, Graziela Aline Hartmann; CUNHA, Lucas de Lima; KREBS, Lisandra Fachinello; ALGERI, Simone; FLORES, Renato Zamora. Violência e desenvolvimento sustentável: o papel da universidade. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 33–41, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/wpDP56djVWxHY4YqDrHh5vF/?format=html>. Acesso em: 2 set. 2024.