
Dossiê Análise de Políticas Públicas

Editores Convidados: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes e Prof. Dr. Roberto Eduardo Bueno

**POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL: DESAFIOS DO ENSINO SUPERIOR
BRASILEIRO¹**

**EDUCATIONAL PUBLIC POLICY: CHALLENGES FOR BRAZILIAN HIGHER
EDUCATION**

WALTER DOMINGOS BORGES GONÇALVES

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: waltertchu@gmail.com

RESUMO

As Instituições de Ensino Superior vêm enfrentando diversas dificuldades de implementação do ensino remoto, não somente pela pandemia, mas também pelos cortes de recursos nos últimos anos, que limita o funcionamento na sua íntegra. O presente trabalho busca refletir acerca das políticas públicas educacionais, a sua relação com os cortes de verbas e o sucateamento do ensino superior agravado com a pandemia. Atribui-se a esta pesquisa uma natureza qualitativa, cujas técnicas de obtenção de dados foram por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, e para interpretação de dados utilizou-se a análise de conteúdo temático. Conclui-se que, as verbas cortadas durante a pandemia da Covid-19 afetaram diretamente a permanência dos estudantes nas universidades, tendo em vista que inúmeros estudantes dependem dos subsídios amparados pelo Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) para sua permanência nas universidades.

Palavras-chave: Ensino Superior; Políticas Públicas; Pandemia da Covid-19.

ABSTRACT

Higher Education Institutions have been facing several difficulties in implementing remote education, not only due to the pandemic, but also due to the cuts in funding in recent years, which limited their full functioning. The present work seeks to reflect on educational public policies, their relationship with the cuts in funding and the scrapping of higher education in times of pandemic, this research is attributed a qualitative nature, whose data collection techniques were through bibliographic and documentary research, and for data interpretation, thematic content analysis was used. It is concluded that the funds cut during the Covid-19 pandemic directly affected the permanence of students in universities, considering that numerous students depend on the subsidies supported by the National Student Assistance Plan (PNAES) for their permanence in universities.

Keywords: Higher Education; Public Policy; Covid-19 Pandemic.

¹ DOI: <https://doi.org/10.5935/2763-9673.20220018>

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas as discussões acerca de política pública vêm ganhando novos horizontes, tanto pela proliferação dos ideários da democracia como inovações dos modelos institucionais que facilitaram o surgimento das novas instâncias de governanças públicas que pautam pela participação coletiva no processo de tomada de decisão, elaboração, implementação e avaliação da efetividade dessas ações. No Brasil a ascensão de interesses pelas temáticas de políticas públicas está associada ao período de redemocratização e dos processos inovativos governamentais, fundamentada nas propostas competitivas eleitorais, descentralização política, reformas estatais, bem como a oportunizar a participação de diversos atores nas esferas políticas (ARRETCHE, 2007).

No âmbito educacional, as políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto de ações desenvolvidas pelos governos, mercados e sociedade civil organizada, cuja finalidade é melhorar a qualidade educacional ao nível nacional, regional e territorial. Assim sendo, as políticas educacionais têm utilizado alguns marcos normativos histórico na educação brasileira, tais como: o Plano Nacional de Educação e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para construção dos seus planos de ação (MOTA JÚNIOR, 2016). Conquanto, desde o início da década de 2000 as políticas públicas educacionais no ensino superior brasileiro têm sido fundamentadas na ideia de democratização, interiorização e internacionalização desse processo, bem como, aproximá-las dos grupos de minorias. Nesse contexto, o presente trabalho busca refletir acerca da política pública educacional, com ênfase na compreensão de como os cortes das verbas afetam o funcionamento do ensino superior público.

De forma complementar, objetiva-se analisar como os cortes de verbas estimulam a diminuição da qualidade do ensino superior público e compreender os desdobramentos desse processo de sucateamento do ensino superior no Brasil em tempos de pandemia. Parte-se do pressuposto, que os cortes de verbas que vêm acontecendo nos últimos anos têm sido um dos grandes desafios para os gestores universitários, principalmente em tempos de pandemia, que exige um (re)planejamento, de modo a não afetar drasticamente a qualidade do ensino e, também, combater à exclusão social.

Quanto a temática de políticas públicas no ensino superior e sua relação com os cortes de verbas e sucateamento da educação, o Brasil torna-se um interessante objeto de estudo, tendo em vista que de acordo com as plataformas digitais nos últimos anos, várias instituições de ensino superior vêm anunciado a falta de recursos para se manter de forma ativa. Nesse quadro, acredita-se que essa pesquisa é uma relevante contribuição, por fornecer insumos que permitem uma maior compreensão quanto aos riscos e a vulnerabilidade do ensino superior

público em tempos pandêmicos. No geral, os cortes das verbas feitas pelos governos na educação superior têm afetado de forma mais abrangente nos seguintes setores: projetos de pesquisas de iniciação científica e docência, extensão universitária e projetos de incentivo a inovações tecnológicas, mediante a corte de bolsas e financiamento de pesquisas, diminuição de bolsas na pós-graduação, entre outros serviços acadêmicos envolvidos.

O presente estudo desenvolve uma abordagem qualitativa de cunho descritiva e analítica, cuja obtenção de dados foi por meio de pesquisa bibliográfica (dados foram obtidos em diversas plataformas digitais inclusive jornais *on-line*) e a interpretação das informações se deu por meio da análise de conteúdo temático. O trabalho está dividido em três seções, além desta introdução. Na segunda seção contextualiza-se acerca da política pública no Brasil, revisando os conceitos, modelos e fases de elaboração, implantação e avaliação, enquanto área de conhecimento que surgiu nos Estados Unidos, contrariando a visão europeia. Em seguida debatem-se algumas políticas educacionais implementadas recentemente no ensino superior brasileiro. Por último, aborda-se os cortes das verbas efetivadas pelos últimos governos desde 2014 com enfoque nas suas relações com o período de pandemia da Covid-19.

2 POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL: UMA BREVE APRECIÇÃO

O campo da política pública surgiu nos Estados Unidos enquanto área de conhecimento e como uma disciplina acadêmica, contrariando a área de políticas públicas europeia. A tradição europeia tinha como ênfase a explicação sobre as instituições estatais, tendo o governo como ator principal na formação e produção de políticas públicas. Em contrapartida, a corrente norte-americana defende que a área surge na academia deixando de lado as relações das teorias explicativas sobre o papel do Estado, focando-se nas ações dos governos (SOUZA, 2006, p. 22).

O pensamento norte-americano enquanto matriz estruturante das ideias de políticas públicas na academia, pode ser notado nos estudos de: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. Segundo Araújo *et al.* (2017) as premissas iniciais de políticas públicas estão presentes no trabalho de Lasswell, através da expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas) asseverando o processo político como objeto de estudo secundário da ciência política, mormente aos estudos de constituições, legislaturas, grupos de interesses, elites e as problemáticas clássicas do poder.

No caso brasileiro os estudos sobre as políticas públicas foram marcados por um processo duplo de análise, assemelhando-se ao pensamento europeu que originou das teorias de análises das ações do Estado, bem como das abordagens dos EUA. Outrossim, as políticas públicas enquanto área de conhecimento no cenário brasileiro, tem como matriz estruturante

os estudos de Viana (1996), Arretche (2003), Souza (2007) entre outros pesquisadores da área, que discutem de forma detalhada os aportes teóricos e metodológicos desse campo de estudo. Os ideários das políticas públicas no Brasil estão enraizados nas ações do Estado, em especial na formação de administradores públicos.

Segundo Marta Farah (2018), as produções acadêmicas acerca de políticas, foram vitais para a institucionalização do campo das políticas públicas no Brasil durante a década de 1960, porém tais condições de institucionalização afetaram o seu desenvolvimento, tendo em vista que durante os regimes autoritários não receberam apoio. No entanto, a sua produção ganharia novos contornos a partir dos anos de 1980 com início do processo da redemocratização do país, que se manifestaram na (re)institucionalização dos estudos das políticas públicas. Ainda a autora, argumenta que a materialização desse campo de estudo foi durante o período de 1980 e 1990, enquanto a sua expansão se deu de forma tardia a partir da década de 2000, com foco na expansão das universidades e a formação e capacitação dos profissionais das áreas públicas por meio da criação de cursos de graduação e pós-graduação, bem como, pela ampliação dos mercados de trabalhos para os profissionais da política pública, administração pública entre outras áreas correlatas.

Entende-se como política pública a soma das atividades do Estado que age diretamente ou indiretamente, com intuito de estimular transformações sociais. Ainda, as políticas públicas podem ser consideradas “[...] a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e do interesse público” (LOPES *et al.*, 2008). Essas atividades envolvem os projetos, capitais e as suas prioridades em uma determinada área ou instituição. Sendo assim, “essas ações não nascem de necessidade do próprio Estado, mas são decorrentes de demandas da sociedade” (STUCKY, 1997). Ademais, Secchi *et al.* (2019) argumenta que:

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI *et al.*, 2019, p. 2).

Essas demandas serão apresentadas pelas organizações ou instituições que representam a sociedade civil, de modo a dar respostas a quaisquer demandas que não podem ser resolvidas de forma individual. Desta forma, as políticas públicas surgem como ações coletivas que visam melhorar um determinado setor. Nos termos de Rodrigues (2010), as:

Políticas públicas resultam, portanto, da atividade política, envolvem mais de uma decisão política e requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados. Constituem um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses

envolvidos. Políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõe sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação) (RODRIGUES, 2010, p. 52-53).

Para que tais ações sejam efetivadas e materializadas em política pública necessita da colaboração de diferentes atores políticos, a saber: os atores estatais (Governo ou Estado) e os atores privados (proveniente da sociedade civil). Os atores estatais seriam todos aqueles envolvidos nas funções públicas no Estado e foram eleitas pela própria sociedade para um determinado cargo e por um tempo limitado. Por fim, os atores privados são aqueles que não têm nenhum vínculo diretamente com o Estado ou Governo.

Ademais, no campo da política pública existem alguns modelos que contribuem para compreensão dos problemas e processo da sua efetivação. Nesse quadro, Araújo *et al.* (2017) afirmam que as políticas públicas são analisadas como resultado de um ciclo político que se desenvolve por etapas, procurando desta forma “abrir a caixa preta” do sistema político. Sendo assim, para elas serem efetivas e eficientes é preciso seguir as seguintes etapas²: identificação do problema, formação da agenda, formulação de políticas, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação.

Segundo Secchi *et al.* (2019) o ciclo de política pública mesmo sendo útil é bastante difícil refletir na dinâmica ou na vida de uma política pública, devido à complexidade dos fenômenos sociais. Conquanto, alguns pesquisadores no qual afirmam que não existe um início e um fim de uma política pública, destacam que o ciclo de política pública ajuda a organizar as ideias e simplificar o processo de estabelecimento de política pública quando há dificuldades dos políticos, administradores e pesquisadores na criação dos elementos paralelamente aos casos diversificados. Desta forma, afirma-se que as Políticas Públicas são ações positivas desenvolvidas pelo poder público ou privado que contribuem para a melhoria de uma sociedade mais justa e igualitária (MACEDO, 2019).

No início da década de 2000 ocorreu uma intensificação das políticas públicas nas agendas governamentais em todos os setores e a educação não ficou à margem dessas dinâmicas governamentais. Desde então houve um crescente interesse e iniciativas acerca de implementação de políticas públicas no ensino superior têm ganhado atenção significativa dos educadores, pesquisadores e até parlamentares, com ênfase no combate às desigualdades sociais e étnico-raciais e a democratização do ensino superior.

² Essas fases não são o foco do artigo, para ter mais informações acessar em: SECCHI; COELHO; PIRES. Políticas Públicas - conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage, 2019.

3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ENSINO SUPERIOR

As políticas educacionais são conhecidas como políticas públicas sociais, desenvolvidas pelas entidades políticas e econômicas “composta por planos, diretrizes e estratégias promovidas em um cenário de conflito e correlação de força entre grupos sociais” (MOTA JÚNIOR, 2016, p. 7), com intuito de implementar ou desenvolver ações do Estado voltadas para diversas áreas, como saúde, segurança, previdência e educação. Efetivamente, foi a Constituição de 1988 que abriu as fronteiras para ascensão das políticas sociais no país, e a educação foi contemplada com tais políticas. Nesse contexto, Duarte e Oliveira (2005) argumentam que:

O final dos anos de 1970 e o início dos de 1980 foram marcados pela luta em favor da democratização da educação, de ampla defesa do direito à escolarização para todos, de universalização do ensino e de defesa de maior participação da comunidade na gestão da escola.

Percebe-se que as políticas educacionais são ações desenvolvidas pelo governo para garantir uma educação de qualidade para todos os cidadãos, independentemente da raça, cor, sexualidade, condições sociais, localização entre outras categorias de análises julgadas pertinentes. Além das mudanças na Constituição de 1988 e as alterações feitas nas legislações do período militar e a nova república, o país passou por várias reformas na década de 1990, em especial a materialização de um dos instrumentos mais importantes no setor educacional, denominado de Lei de Diretrizes de Bases da Educação de 1996 (LDB, 9493/1996) caracterizado como marco normativo da política pública educacional utilizando o Plano Nacional de Educação (PNE) que visa às melhorias sociais no campo educacional.

Duarte e Oliveira (2005) afirmam que as desigualdades sociais se manifestam de forma perversa no sistema educacional, apresentando baixos índices educacionais, com 16% de analfabetismo e 40% de evasão escolar dos estudantes brasileiros que não atingem o nível obrigatório de escolaridade.

Nesse quadro, as políticas públicas surgem como mecanismos para amenizar essas assimetrias e a democratização desse processo. Não obstante, com o aumento do desemprego e o processo da globalização de economia, política e cultural, a política educacional sofreu mudanças tentando responder estes fenômenos e alterar o quadro negativo das populações mais vulneráveis tanto em termos de participação na vida econômica como transformar os diferentes segmentos sociais.

Os dados da Figura 1 mostram que no ensino superior no ano de 2021 as universidades públicas do país registraram no total de 492.141 dos estudantes ingressantes na rede pública,

sendo: 320.759 no âmbito Federal, 151.226 no Estadual e 20.156 no Municipal. E os dados referentes aos concluintes indicaram que do total de 1.327.188, nas instituições públicas 219.342 estudantes terminaram o ensino superior. De acordo com as Estatísticas Gerais do Censo da Educação Superior de 2021, o ensino superior brasileiro possui um total de 313 universidades públicas. Para análise dessa tabela levou-se em consideração apenas os dados referentes à graduação no ensino superior público, de acordo com quantitativos de matrículas, ingressantes e concluintes.

FIGURA 1 – Estatística do ensino superior brasileiro - 2021

Estatísticas Gerais da Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil – 2021

| Estatísticas Básicas | Categoria Administrativa | | | | | |
|--|--------------------------|------------|------------|------------|-----------|--------------|
| | Total Geral | Pública | | | | Privada |
| | | Total | Federal | Estadual | Municipal | |
| Número de Instituições | 2.574 | 313 | 119 | 134 | 60 | 2.261 |
| Educação Superior - Graduação | | | | | | |
| Curso ¹ | 43.085 | 10.856 | 6.842 | 3.409 | 605 | 32.229 |
| Matrícula | 8.986.554 | 2.078.661 | 1.371.128 | 633.785 | 73.748 | 6.907.893 |
| Ingresso Total | 3.944.897 | 492.141 | 320.759 | 151.226 | 20.156 | 3.452.756 |
| Concluinte | 1.327.188 | 219.342 | 128.771 | 76.244 | 14.327 | 1.107.846 |
| Educação Superior - Sequencial de Formação Específica | | | | | | |
| Matrícula | 566 | 245 | 6 | 239 | 0 | 321 |
| EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO e SEQUENCIAL | | | | | | |
| Matrícula Total | 8.987.120 | 2.078.906 | 1.371.134 | 634.024 | 73.748 | 6.908.214 |
| Função Docente em Exercício ^{2,3} | 358.825 | 175.970 | 119.792 | 50.085 | 6.093 | 182.855 |
| Docente em Exercício ^{2,4} | 323.376 | 171.840 | 118.546 | 48.344 | 6.010 | 151.868 |

Fonte: Mec/Inep - MEC/Capes (2021).

Todavia, no início dos anos 1980, em alguns países da América Latina foram adotadas algumas políticas de proteção social com ênfase nos programas sociais e reformas políticas e a educação não ficou à margem dessas iniciativas (DUARTE; OLIVEIRA, 2005). De acordo com esses autores, no âmbito educacional, as políticas e reformas estabelecidas tinham um caráter dualista e contraditório. Por um lado, assumia como uma política social de cunho universal (a ampliação da escolaridade e o crescimento do contingente de alunos atendidos nos sistemas e redes públicas, na maior parte dos países latino-americanos, é um indicador desta tendência). Por outro lado, tinha uma lógica de focalização em grupos mais vulneráveis e o acesso e permanência das minorias no acesso à educação, mediante o estabelecimento de políticas sociais como as cotas raciais para negros nas universidades públicas e os programas de renda mínima – a Bolsa-Escola (DUARTE; OLIVEIRA, 2005).

Destarte, no Brasil essas políticas vêm sendo revisadas e incorporando novas políticas educacionais, através das reformas no aparelho do Estado promovido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso ou FHC como é denominado. Com a chegada de Luís Inácio

Lula da Silva, ou simplesmente Lula, intensificou-se as reformas impulsionado a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Porém, antes disso no governo de FHC já havia políticas de priorização do ensino fundamental na política de financiamento através do Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Sendo assim, no governo Lula o FUNDEF e FUNDEB foram integrados como “[...] principal mecanismo de financiamento da educação básica, compreendendo agora suas três etapas: Ensino Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio com duração prevista por 14 anos” (OLIVEIRA, 2009).

No que tange à implementação das políticas sociais, a educação tem sido alvo importante na distribuição destas políticas direcionadas à juventude. Como exemplo disso, podem ser identificados os programas como Projovem³ e o Primeiro Emprego⁴. Os programas resultam de acordo entre governo federal com os estados e municípios, os quais foram estratégias das entidades públicas para efetivação do projeto de descentralização educacional e a autonomia regional no processo de gestão de políticas públicas.

Diante disso, fica perceptível que o Estado tem como função social a garantia para os cidadãos de um conjunto de direitos fundamentais e um deles é o direito à educação. Para assegurar esse direito a toda população é preciso implementar políticas educacionais de acesso ao ensino superior, mormente garantir que os grupos de minorias possam se inserir e permanecer nas universidades. Em 2004 foi criado o Programa Universidades para Todos (PROUNI) pelo governo federal da época e foi institucionalizado em janeiro de 2005 pela Lei Federal n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005. O programa tem como finalidade a concessão de bolsa de estudos integral e parcial aos estudantes do curso de graduação (MOTA JÚNIOR, 2016). O ProUni concede uma reserva percentual das bolsas ofertadas para os afrodescendentes, os indígenas e portadores de necessidades especiais.

Com base em Macedo (2019) pode-se afirmar que:

[...] entre 1995 e 2012, a matrícula no ensino superior cresceu 360%, passando de 1,7 milhões de estudantes em 1995, para 7 milhões em 2012, incluindo matrículas em cursos presenciais e à distância. Em 2018, já eram 8,4 milhões de matrículas, sendo que apenas 25% no setor público (INEP, 2019). 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 (MACEDO, 2019).

³ É um programa educacional destinado a jovens com 18 a 29 anos residentes em áreas urbanas que, por diversos motivos, foram excluídos da escolarização, com o objetivo de reintegrá-los ao processo educacional, elevar sua escolaridade e promover sua formação cidadã e qualificação profissional, por meio de curso com duração de dezoito meses.

⁴ É uma ação social de combate ao desemprego dos jovens, promovido pelo Governo do Estado para inserir egressos e estudantes da Educação Profissional no mundo do trabalho, além de estimular uma maior dedicação na sala de aula, justamente por contemplar aqueles com melhores resultados.

Assim, fica evidente que as políticas públicas desempenham um papel importante na educação. Ademais, a concessão dessas bolsas parciais de 50% é oferecida aos estudantes que tenham renda familiar de até três salários-mínimos e quando se trata de bolsas integrais são oferecidas para os estudantes que tenham renda familiar de até 1,5 salário-mínimo.

Segundo Moura (2014), as instituições de ensino que fazem partes do programa estão livres de impostos e com incentivos fiscais, no qual podem ser citados: o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social. Quando se refere às candidaturas às bolsas do ProUni só serão aceites os estudantes que realizaram as provas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e tiverem a nota mínima de 400 pontos na média (MOURA, 2014).

Assim sendo, percebe-se que as políticas de ações afirmativas⁵ têm sido de grande importância para inserção das classes minoritárias nas universidades do país. Portanto, dentro das Políticas Afirmativas, o Programa Nacional de Assistência Estudantil, criado a partir do Decreto Federal nº 7.234, de 19 de julho de 2010, em conjunto com o Ministério da Educação, tem o objetivo de ampliar os mecanismos e instrumentos para permanência dos estudantes no ensino superior, democratizando o ensino, reduzindo as taxas de retenção e evasão, e ampliar o acesso da sociedade, diminuindo as desigualdades sociais através da educação de qualidade, pelo tripé ensino, pesquisa e extensão.

Além do Programa Nacional de Assistência Estudantil e do ProUni, também existem uma série de programas voltados para a educação superior no Brasil que facilitam a inserção dos estudantes brasileiros e estrangeiros nas universidades públicas federais, tais como: Programa Educação Tutorial (PET), Programa Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), Programa de Bolsa Permanência (PBP) e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), etc. Diante disso, ocorreu ainda a criação do Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que ampliou o acesso à rede pública das instituições federais de educação superior. Então pode-se afirmar que:

Esse programa, instituído pelo Decreto Federal nº 6.096/2007, teve como principais objetivos: garantir condições suficientes para a ampliação do acesso e permanência de estudantes nas universidades; assegurar a qualidade nas instituições, por meio de inovações acadêmicas; promover a articulação entre os diversos níveis de ensino (graduação, pós-graduação e educação básica, profissional e tecnológica); como também qualificar a gestão de pessoas e os recursos da infraestrutura das IES (MOTA JÚNIOR, 2016, p. 12).

⁵ São ações positivas desenvolvidas pelo poder público que permitem o tratamento diferenciado de grupos de pessoas que sofreram ou sofrem de algum tipo de exclusão, racismo, marginalização ou outros tipos de discriminações na sociedade.

Em forma de síntese, afirma-se que as políticas educacionais no ensino superior brasileiro tiveram um período virtuoso que pode ser notado nos diversos programas de apoios às universidades e aos estudantes, porém nos últimos anos a educação brasileira vem sofrendo cortes de verbas significativas, principalmente no ensino superior, que será abordado no próximo tópico.

4 CORTES DE VERBAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: o sucateamento do ensino em tempos de pandemia

O surgimento do vírus denominado de novo Coronavírus, na China no final do ano de 2019, trouxe novos desafios para o campo da educação. A pandemia da Covid-19 declarada, em 11 de março de 2020, pela Organização Mundial da Saúde e a declaração de quarentena em vários países, levou a educação brasileira a ser realizada num modelo pedagógico calcado no ensino remoto em diferentes modalidades de forma imediata. Muito antes do cenário pandêmico, a educação brasileira já vinha sofrendo diversos cortes orçamentários desde a educação infantil até a educação superior, atingindo a graduação, pós-graduação, projetos de extensão, pesquisa e assistência estudantil.

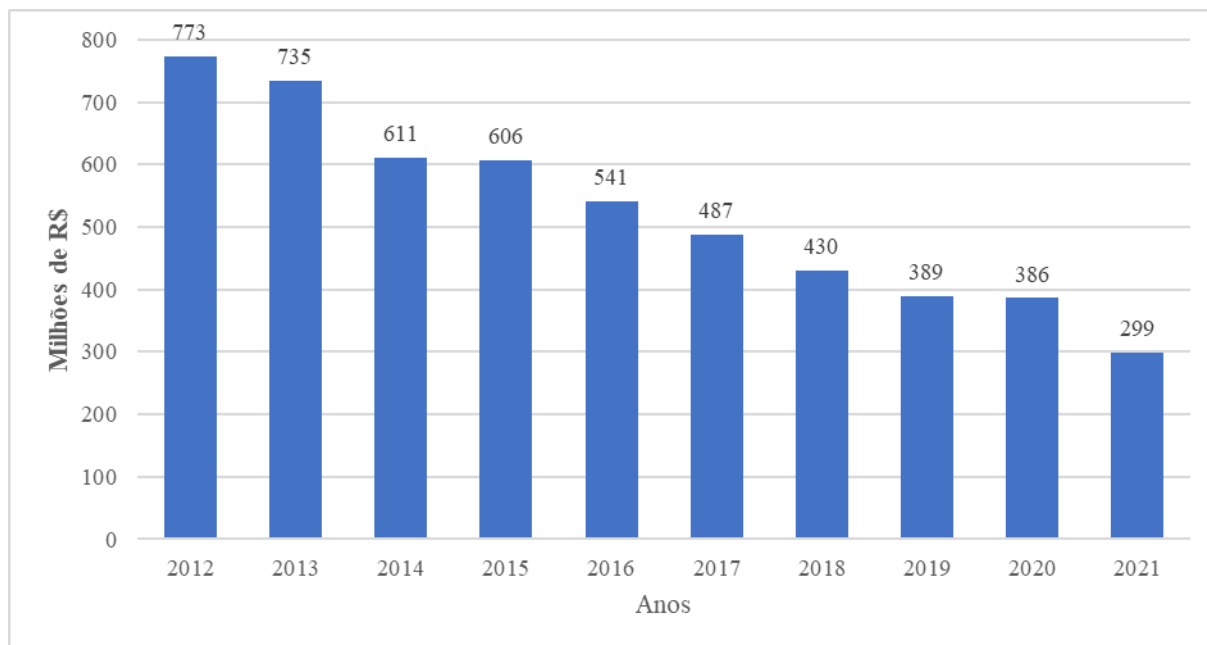
Nas palavras de Paulo Afonso Burmann, reitor da Universidade Federal de Santa Maria, estes cortes impossibilitam o funcionamento e manutenção dos projetos de ensino e extensão. O reitor argumenta que:

As universidades já vêm sofrendo com os cortes ao longo dos últimos anos. Em 2020, a crise do Coronavírus exigiu novas práticas e investimentos diversos para ações de enfrentamento à pandemia. Agora somos surpreendidos com mais este anúncio. Em 2021, provavelmente, teremos o retorno presencial, que exigirá a manutenção e fortalecimento de contratos de profissionais de vigilância, de limpeza e de equipes de saúde. As exigências de biossegurança são muito maiores e as atividades da Universidade não param, ao contrário, a Universidade vem sendo muito mais demandada. Não é possível e imaginável abrir mão de um orçamento justo. Precisamos de investimento e recursos para manter as atividades na Universidade (BURMANN, 2020).

A preocupação dos gestores das universidades públicas tem sido crescente, em relação aos sucessivos cortes nos orçamentos universitários. Isso porque os cortes influenciam direta e indiretamente na qualidade educacional, de um projeto que mesmo em tempos não pandêmicos já vinha sendo ameaçado. De acordo com a reitora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Denise Carvalho e do vice-reitor Carlos Rocha (2021), o corte orçamentário naquela universidade não é novidade, tendo em vista que desde 2012 (Gráfico 1) o governo federal tem investido cada vez menos, na reconhecida como a maior universidade federal do país e a segundo no *ranking* de produção e inovações. Ainda, no

mesmo artigo publicado no jornal O Globo, afirmam que o atual orçamento de 2021 é igual ao que receberam em 2008.

Gráfico 1 - Discriminação Orçamentária da UFRJ 2012-2021, em milhões de reais



Fonte: Assessoria de Imprensa UFRJ (2021).

O Gráfico 1 ilustra que desde 2012 a UFRJ sofreu corte de 474 milhões de reais. Outrossim, cabe destacar que em agosto de 2020 o Ministério da Educação encaminhou para o Congresso Nacional as propostas dos orçamentos universitários referentes ao ano de 2021. O reitor da UFSM sugere a necessidade de conversar com os parlamentares, na tentativa de reverter a decisão no Congresso Nacional, caso contrário, se o orçamento for aprovado com este corte de 18,2%, algumas universidades podem fechar as portas antes de agosto de 2021 (UFSM, 2020).

O pró-reitor de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças da UFRJ, Eduardo Raupp, na sua comunicação ao portal *on-line* Diário da Manhã afirma que:

É uma situação muito temerária para o nosso funcionamento. Nós temos poucos meses de fôlego, cerca de dois ou três, com base no orçamento livre. E mesmo com o orçamento condicionado vindo a ser aprovado, diante desse bloqueio a gente tem orçamento, no máximo, até o mês de agosto ou setembro. É uma situação muito crítica (RAUPP, 2021).

Desta forma, fica perceptível que os projetos das universidades públicas federais e o ensino público de qualidade estão em ameaça e com a pandemia esta tendência se agravou – o que pode ser denominado de sucateamento do ensino superior público. Nessa linha de pensamento o professor Flávio da Silva (2021) advoga que:

O atual governo tem aproveitado a pandemia do coronavírus (Covid-19) para castigar ainda mais o ensino público. Cortes de verbas atingem todos os níveis da educação – desde o básico ao superior. A redução de orçamento também atinge a pesquisa, tão necessária, principalmente, neste momento de pandemia. Não há histórico de uma gestão que tenha sido tão cruel para a educação (SILVA, 2021, p. 3).

Pode-se notar que se durante as décadas de 2000 as políticas educacionais contavam com uma forte intervenção do Estado ou governo, atualmente há um distanciamento e o governo além de se afastar tem diminuído os orçamentos para a educação. A educação pública brasileira vive uma fase de retrocesso em todos os sentidos. Nos termos de Carvalho (2021):

[...] é uma escolha que o país está fazendo, que é abandonar suas instituições públicas de ensino, pesquisa e extensão, a casa do saber, o local de geração do conhecimento, que pode trazer uma perspectiva de um futuro melhor para o nosso país com o almejado desenvolvimento socioeconômico.

Carvalho (2021) resgata os ideários da educação como mecanismo de transformação social e evidencia como o corte orçamentário é um perigo para aumentar as desigualdades sociais no país e agravar a regressão econômica à população.

O caso da UFRJ ou da UFSM são apenas exemplos do que a maioria ou senão todas as universidades federais vêm sofrendo nos últimos anos com a regressão orçamentária.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 – votada com atraso pelo Congresso Nacional, em razão da pandemia, das eleições municipais, mas, principalmente, devido a disputas políticas, o que atrasa o repasse das verbas públicas – apresentou um corte de R\$ 1.000.943.150 (Um bilhão, novecentos e quarenta e três mil, cento e cinquenta reais), -18,16% em relação a 2020, no orçamento discricionário das Universidades Federais. A sanção presidencial manteve os cortes e o Governo Federal editou o decreto 10.686 de 2021 que determina um bloqueio de dotações com corte total de R\$9,3 bilhões. ‘O maior bloqueio de dotações ocorreu no Ministério da Educação, com R\$ 2,7 bilhões (19,7% das despesas aprovadas).’ (Fonte: Agência Senado). As universidades foram afetadas em mais 13,89% (SINTET-UFU, 2021).

Com estes bloqueios acredita-se que os orçamentos não conseguem cobrir os gastos nem em tempos normais e muito menos no período de restrições sanitárias que requerem replanejamento e medidas de ensino remoto até que se consiga vacinar toda a população para o retorno às atividades presenciais. Face a isso, Carvalho (2021) argumenta que:

Neste ano de pandemia, esperávamos um aumento, um orçamento suplementar de, pelo menos, 20%. Jamais esperaríamos esse corte. Se pensarmos que o dólar aumentou muito nos últimos anos, temos um orçamento em dólar assustadoramente menor, o que inviabiliza o funcionamento dessas importantes instituições de estado no Brasil.

Os cortes não só limitam o funcionamento técnico das universidades, mas também afetam de forma direta e indireta o programa de assistência estudantil, tendo em vista que, “além da pandemia da covid-19, o ano de 2020 trouxe ainda uma nova barreira para as instituições federais de ensino superior (Ifes): o corte de 40% das verbas do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), se comparado a 2019” (PORTO, 2021, p. 6). Apesar dos cortes, as universidades têm tentado assegurar as bolsas e auxílios de assistências sociais para evitar um caos maior no ensino superior.

Nessa perspectiva, o pró-reitor de assuntos estudantis da Universidade Federal do Catalão – UFCAT, Emerson Gervásio (2021), argumenta que a instituição tem priorizado as assistências aos alunos bolsistas ou cotistas com subsídios de alimentação e saúde. Ainda, salienta que por conta da pandemia e das aulas remotas, os serviços de restaurante universitário foram suspensos, o que estimulou a universidade a estabelecer bolsas alimentação para os discentes em situação de vulnerabilidade social. A UFCAT, ainda disponibilizou assistência de saúde para todas as categorias por causa da pandemia e aos estudantes este projeto (saúde física e mental) tem como propósito garantir a sua permanência na universidade (GERVÁSIO, 2021, p. 6).

Não obstante, na pandemia diversos países direcionaram maior capital financeiro nos projetos educacionais, de modo a incentivar a criação de vacinas e outros insumos sanitários de combate a covid-19, porém o governo brasileiro em vez disso, adotou os cortes de verbas, prejudicando o papel da ciência em busca de soluções (vacina) para combater a proliferação da Covid-19 no país.

O governo Bolsonaro cortou 68,9% da cota de importação de equipamentos e insumos destinados à pesquisa científica, o que afetará ações desenvolvidas pelo Instituto Butantan e pela Fiocruz no combate à pandemia da Covid-19. O valor foi reduzido de US\$ 300 milhões (R\$ 1,6 bilhão) no ano passado para US\$ 93,29 milhões (R\$ 499,6 milhões). Um levantamento feito pelo CNPq mostra que a redução feita pelo governo Bolsonaro, em plena pandemia, é sem precedentes na última década (DEUS, 2021, p. 5).

De forma complementar, Silva (2021, p. 3) argumenta que “[...] tivemos cortes nas universidades federais, cortes de bolsas, perdas salariais e outras ações que têm impactado de forma negativa todo o legado construído pela educação nas últimas décadas”.

Em forma de síntese, pode-se afirmar que mesmo com o projeto de sucateamento das instituições públicas federais, principalmente no governo Bolsonaro, mediante as regressões orçamentárias, as universidades vêm resistindo e desempenhando um papel fundamental no combate a cCovid-19. Nesse contexto, João de Deus (2021) que é professor da Universidade Federal de Goiás (UFG), afirma que:

Enquanto os cortes e ataques continuam, a universidade pública faz o seu trabalho. O novo Hospital das Clínicas foi um dos hospitais que auxiliou a desafogar o colapso da saúde em Manaus. Foram recebidos 18 pacientes manauaras, 10 deles na UTI. Enquanto o Governo Federal oferece indiferença, cabe aos tão combatidos servidores públicos da saúde e da educação assumir esse ônus com qualidade e dedicação (DEUS, 2021, p. 5).

Assim, fica evidente que mesmo com o caos do governo federal em relação às políticas educacionais e o combate a pandemia, as universidades resistiram e desafiaram o governo, criando mecanismos de autossobrevivência, contudo comprometendo a qualidade de ensino, pesquisa e extensão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para analisar as políticas educacionais do ensino superior no contexto brasileiro, é necessário recorrer aos conceitos teóricos para reforçar o debate sobre as suas comparações e efetividades. Portanto, nessa pesquisa não foi possível revisar todas as literaturas relacionadas a temática, mas procurou suprir as limitações e indagações de conceitos que permitiram uma análise simples e detalhada acerca da política educacional no ensino superior brasileiro e os seus desafios, principalmente durante a pandemia de Covid-19. Conquanto, é possível perceber que as universidades públicas federais enfrentaram dificuldades causados pelos cortes da verbais orçamentárias, antes e durante a pandemia.

Dessa forma, o presente trabalho buscou discutir e refletir acerca das políticas educacionais, em especial analisar os cortes de verbas e sua relação com o sucateamento das universidades públicas federais. A pesquisa evidenciou que a política pública educacional no ensino superior brasileira obteve grandes avanços a partir dos anos 2000 com a chegada do Governo Luís Inácio Lula da Silva e seus projetos de internacionalização e interiorização da educação brasileira. Porém, após 2012 os orçamentos universitários vêm diminuindo significativamente, comprometendo assim a qualidade de ensino, pesquisa e extensão no país.

Nos governos seguintes, evidenciou-se que as políticas educacionais não tiveram em pauta, principalmente em termos de reformas e estímulos à formação baseado no tripé – ensino, pesquisa e extensão universitária. Os sucessivos cortes têm impactado diretamente na qualidade da educação, o que possibilita concluir que o próprio governo federal vem sucateando a educação e diminuindo a sua capacidade de atuação.

Constatou-se que as verbas cortadas em tempos de pandemia da Covid-19 afetaram diretamente a permanência dos estudantes nas universidades, tendo em vista que inúmeros estudantes dependem dos subsídios amparados pela PNAES para sua permanência nas universidades. Sendo assim, gerou-se um risco de a educação brasileira no ensino superior

entrar em decadência, devido a estes cortes feitos pelos governos. Entretanto, é necessário que iniciativas interrompam esse ciclo prejudicial de tais cortes para que várias universidades públicas federais não comprometam a qualidade do ensino, pesquisa e extensão, por falta de recursos financeiros, e conseqüentemente promovam a evasão escolar.

No que tange as limitações da pesquisa, acredita-se que as dificuldades com os estudos longitudinais que abordam a temática da educação e sua relação com as cortes orçamentárias já que não é um fenômeno recente, embora acredite-se que na pandemia teve efeitos mais diretos. Além disso, não foi possível ter acesso a todos os dados sobre os valores das cortes e fazer uma análise comparativa sobre as instituições e as diversas formas de prejuízos gerados por elas, já que as universidades públicas têm peculiaridades entre si.

No entanto, o presente trabalho contribui para as discussões científicas por colocar uma temática que tem ganhado espaço nos debates acadêmicos e científicos, assim como serve de alicerce para as universidades e pesquisadores que buscam desenvolver uma agenda de pesquisa em torno da redução orçamentária e sua relação com a qualidade educacional. Em forma de síntese, por se tratar de uma primeira abordagem sobre a temática, recomenda-se um estudo mais detalhado sobre os efeitos das cortes orçamentárias sobre a qualidade educacional, assim como suas conseqüências no processo de desenvolvimento brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. **Modelos de análise das políticas públicas, sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.
- ARRETCHE, M. T. S. **A centralização no estado federativo brasileiro**. Tese (Livre Docência), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÁLISIO TEIXEIRA (INEP). **CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 2021**. Brasília, setembro de 2022.
- CARVALHO, D.; ROCHA, C. Denúncia sobre cortes orçamentárias. **O Globo**, Jornal *online*, Rio de Janeiro, 2021.
- DEUS, J. Notícias do movimento docente, da vida na UFG e de questões jurídicas sobre o magistério superior. **Jornal do Professor**, Sindicato dos Docentes das Universidades Federais de Goiás, Goiânia, 2021.
- FARAH, M. F. S. Abordagens teóricas no campo da política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 53-84, 2018.
- GERVÁSIO, E. Assistência estudantil ainda é um desafio para as novas universidades. **Jornal do Professor**, Sindicato dos Docentes das Universidades Federais de Goiás, Goiânia, 2021.

MOTA JÚNIOR, A. M. Políticas públicas para a educação superior no Brasil. **Anais ... Colóquio Internacional de Gestão Universitária**, 16, 2016, Arequipa (Peru).

LOPES, B.; AMARAL, J. N. CALDAS, R. W. **Políticas Públicas**. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais, 2008.

MACEDO, R. G. M. **Políticas educacionais e a questão do acesso ao ensino superior: notas sobre a deseducação**. Fundação Escola de Sociologia e Política, São Paulo, 2019.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no Governo Lula: ruptura e permanências. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 197-209, 2009.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. **Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza**. **Perspectiva**, v. 23, n. 2, p. 279-301, jul./dez. 2005.

PORTO, L. E. GERVASIO, E. Assistência Estudantil Ainda é Desafio para as Novas Universidades. **Jornal do Professor**, Sindicato dos Docentes das Universidades Federais de Goiás, Goiânia, 2021.

RAUPP, E. UFRJ pode fechar por não ter recursos. **Diário da Manhã**, 2021. Disponível em: <https://www.dm.com.br/brasil/2021/05/ufrj-pode-fechar-por-nao-ter-recursos>. Acesso em: 09 março. 2023.

SECCHI, L.; COELHO, F. S., PIRES, V. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. São Paulo: Cengage, 2019.

SILVA, F. A. A luta pela educação é permanente. **Jornal do Professor**, Sindicato dos Docentes das Universidades Federais de Goiás, Goiânia, 2021.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.

STUCKY, R. M. M. As políticas públicas e a exclusão na conquista do direito universal a saúde. *In*: BONETI, Lindomar Wessler. (Org.). **Educação, exclusão e cidadania**. Ijuí: Editora Unijuí, 1997.