

A IMPORTANCIA DAS COMUNIDADES DE POLÍTICAS PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR

Janaina de Oliveira ¹
Maria Teresa Miceli Kerbauy ²

RESUMO

As comunidades de políticas (*policy communities*) são formadas por redes de atores organizados em torno de uma política setorial, os quais compartilham de valores, interesses e identidades em comum com o intuito de que suas ideias se tornem uma coalizão dominante e ingresse na agenda governamental de determinada área específica. Após os anos 2010, houve uma acelerada expansão do ensino superior no Brasil por meio do desenvolvimento de políticas públicas que passaram a garantir a entrada dos estudantes através de incentivos, financiamentos e programas de estudos. Com isso, a educação superior passou a ser vista como um importante instrumento aliado às políticas econômicas e sociais. Partimos da hipótese de que o Poder Executivo é o ator principal no processo de formulação de políticas públicas, contudo, as comunidades de políticas buscam ocupar diferentes espaços institucionalizados, principalmente no Legislativo Federal, e realizam coalizões entre os diversos atores para que suas ideias sejam defendidas frente aos problemas públicos. O objetivo geral deste trabalho é identificar quais as ideias das *policy communities* e de que modo influenciaram na formação da agenda governamental referente à educação superior de (2003 a 2022). A análise das comunidades de políticas será compreendida a partir do mapeamento das ideias mais frequentes, atores e instituições que participaram do processo decisório, utilizando como referência as audiências públicas da Câmara dos Deputados. Para analisar o conjunto de textos, utilizamos a técnica de análise de conteúdo que se apoia no significado do discurso, vinculando os principais assuntos aos interesses dos atores e instituições envolvidas na construção dos diálogos com a formação de coalizões que disputam espaços na agenda governamental. A partir deste achado, a atuação destes atores poderá ser compreendida como um processo de disputa nas distintas arenas decisórias para impulsionar suas ideias em todas as etapas da agenda governamental.

Palavras-chave: Agenda governamental, Comunidades de políticas, Educação Superior, Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a participação das comunidades de políticas no processo de formulação das políticas expansionistas do ensino superior (ES) que compuseram a agenda governamental de 2003 a 2022. Para isso, utiliza-se como dispositivo analítico as audiências públicas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado) para mapear os atores, instituições e as principais ideias defendidas pelas comunidades de política presentes nas reuniões.

A análise da formulação de políticas públicas para o ensino superior dialoga com as ações do governo federal que se desdobraram em políticas públicas expansionistas do setor e na compreensão do papel dos diferentes atores e instituições que participaram do processo

¹ Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Araraquara – SP, j.oliveiral@unesp.br

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Araraquara – SP, teresa.kerbaudy@unesp.br



decisório, entendendo esse contexto como um desdobramento da competência coletiva dos envolvidos no referido processo. As decisões de interesses privados, embora não constituam políticas públicas, dependendo da capacidade política e dos recursos dos atores, podem produzir um discurso que influenciam as decisões governamentais, sobretudo se concentrar ideais que vão ao encontro da agenda governamental.

As definições recentes consideram que a política pública emerge de um processo de disputas em distintas arenas decisórias e representam uma decisão governamental. Contudo, pode ocorrer também por meio das ações de outros atores como a sociedade civil e o mercado, que sofrem interferências por ideologias, interesses e necessidades de vários atores formais - atuam diretamente nas arenas políticas institucionalizadas, como o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e os partidos políticos - ou informais - aqueles que atuam na esfera da sociedade civil. (Howlett, Ramesh, Perl, 2013; Secchi, 2013).

O governo possui a responsabilidade de elaborar políticas públicas, visando atender às demandas da sociedade, principalmente no que se refere às políticas sociais, mas é importante verificar a capacidade do governo para implementar suas decisões. Diante desse contexto, é relevante considerar as limitações existentes na capacidade de agir dos governos e ponderar as escolhas em contextos que apresentem várias opções, em circunstâncias específicas de tomada de decisão, as quais interferem no sucesso ou insucesso dos esforços da *policy-making* (Howlett, Ramesh, Perl, 2013).

2. METODOLOGIA

Este trabalho foi realizado a partir de uma análise qualitativa, a qual deve necessariamente, descrever, compreender e explicar o objeto. A análise qualitativa interpreta o conteúdo a partir de valores, representações, atitudes e opiniões, adequando-se à complexidade de fenômenos e processos particulares e específicos de grupos delimitados e capazes de serem abrangidos intensamente.

A partir disto, o método qualitativo fundamentou-se na análise de conteúdo dos documentos. Este tipo de análise “[...] aparece com um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetos de descrição de conteúdo das mensagens”. O processo de análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos que se apoia no significado da mensagem, do discurso e das informações”. (Bardin, 1979, p. 38).

A leitura dos Relatórios das Comissões de Educação (2003-2022) da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2003 a 2018) permitiu a seleção de todos os projetos de leis, requerimentos, eventos e, principalmente as audiências públicas que se relacionavam com a expansão do ensino superior. Após os textos já pré-selecionados, inicia-se a codificação das notas taquigráficas referentes às audiências públicas e eventos.

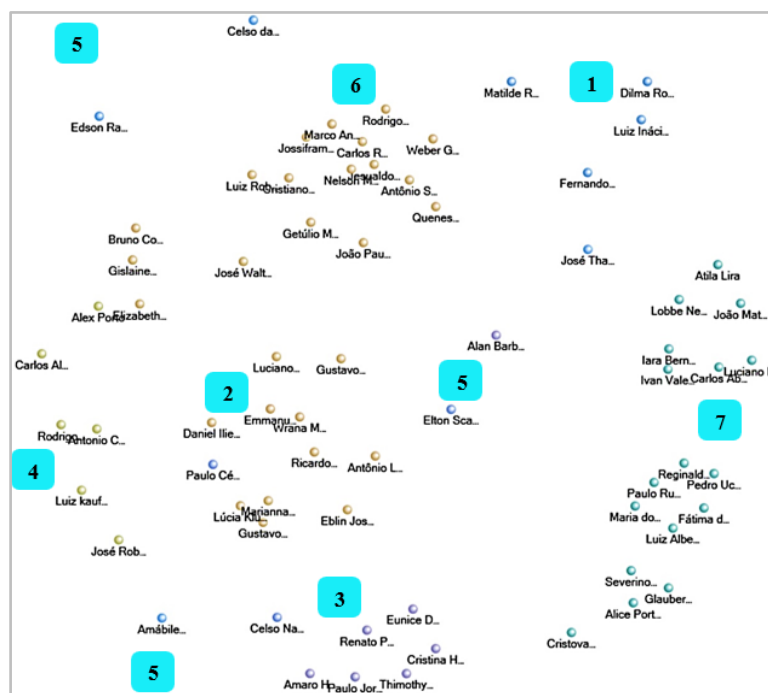
3. ANÁLISE DAS COMUNIDADES DE POLÍTICAS



Os resultados das análises das audiências públicas têm como objetivo apresentar as ideias e atores que impulsionaram a agenda educacional do Ensino Superior entre os anos de 2003 a 2018 a partir das escolhas do governo diante dos problemas educacionais. No caso desta pesquisa, foi considerado o acesso e a expansão do ensino superior (ES) como um problema público, visto que o governo incluiu na sua agenda de desenvolvimento social um conjunto de políticas para solucionar esta demanda e mobilizou atores pertencentes às diversas comunidades de políticas para desenvolver as ações que se materializassem em políticas públicas de expansão deste nível de ensino.

A construção de diálogo entre o Estado e a sociedade civil no Brasil podem ocorrer de diversas maneiras como nos conselhos de políticas setoriais, reuniões de associações de ensino e de profissionais da educação superior, sindicatos nacionais e nas audiências com a presença de burocratas de alto escalão, geralmente representantes dos ministérios. As audiências públicas organizadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, as quais convidam especialistas sobre os temas abordados no processo de formulação de políticas públicas e representantes das instituições e sindicalistas envolvidos no tema.

Figura 1 – Cluster por similaridade de atributos entre os atores



Fonte: Notas Taquigráficas das audiências públicas (Câmara dos deputados e Senado) Elaborado pelo Software NVivo 14.

Ao mapear as instituições e os atores que elaboraram a agenda simbólica³ do campo educacional, notamos que diversas ideias desses participantes chegaram às comissões mais sólidas e defendidas por coalizões já pré-estabelecidas do Legislativo. Após estes estágios, por meio das codificações das notas taquigráficas da Câmara dos Deputados e do Senado,

³ Referem-se às questões em estágios mais iniciais da definição da agenda como propostas que não enfrentam o debate em comissões e não demandam barganha entre os Poderes. A agenda simbólica relaciona-se com os momentos iniciais do processo de produção de políticas, nos quais os custos institucionais são mais baixos em comparação a outros estágios do mesmo processo. (Jones; Baumgartner, 2005).

permitiu também identificar as comunidades de políticas relevantes ao subsistema de educação. Na Figura 1 apresentamos um diagrama de cluster com os 70 atores que mais participaram das audiências e tiveram falas codificadas nas reuniões.

A partir da Figura 1, o cluster agrupou os 70 atores⁴ em sete grupos, a partir da codificação das notas taquigráficas, mapeando as falas destes atores e a associando-as aos códigos e subcódigos da pesquisa. Esses grupos formados são as comunidades de políticas, cujos membros de cada associação defendem os interesses do seu grupo assim como de suas instituições. A análise deste cluster mostra a organização dos atores mais influentes em suas respectivas comunidades de políticas em suas respectivas instituições que participaram do processo de formulação das políticas expansionistas do ES.

As comunidades de políticas são compostas por pessoas com interesses diversos, mas compartilham o conhecimento sobre os problemas desta área de política. As comunidades dentro do modelo possuem uma função primordial na construção de várias ideias que podem ser adotadas pelos formuladores de políticas. Contudo, há uma ressalva no papel das comunidades, as quais não conseguem inserir um novo tema na agenda governamental sem a junção dos três fluxos propostos pelo modelo de múltiplos fluxos (Fluxo dos Problemas; Fluxo das Soluções; Fluxo da Política). (Kingdon, 2014).

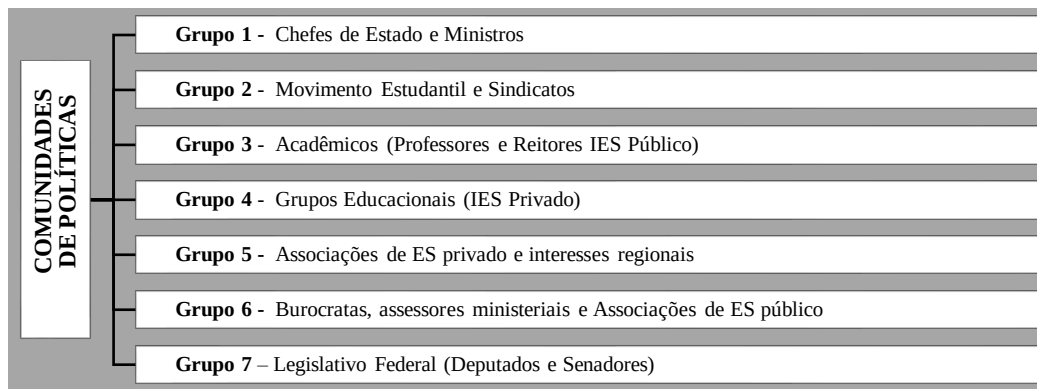
Além das comunidades de políticas estarem interessadas em reconhecer algumas demandas da sociedade, Kingdon afirma que há algumas questões que impulsionam a sobrevivência dessas ideias, conforme foram elencadas por Capella (2018): 1) viabilidade técnica; 2) aceitação pela comunidade de especialistas; 3) custos toleráveis; 4) aceitação pelo público em geral; e 5) receptividade por parte dos tomadores de decisão. Esses fatores apresentam que há um número elevado de ideias possíveis, mas poucas são relevantes para os atores inseridos no processo decisório.

Sobre a pesquisa de atores e ideias, no que se refere à agenda governamental, é importante que o pesquisador conheça os níveis de formação de agenda. Isto para compreender quais recursos, principalmente capital humano para construção de redes de sustentação para determinado tema, e aceitação ou interesse do governo por este tema discutido entre os atores dentro das comunidades de políticas e, posteriormente, nas audiências públicas e nas comissões específicas, as quais, para o subsistema pesquisado, foram consideradas as comissões de educação da Câmara dos Deputados e do Senado. Para facilitar a análise, renomeamos os grupos com títulos que criam uma identidade aos membros pertencentes a cada comunidade de política encontrada na pesquisa:

Figura 2 - Comunidades de políticas educacionais

⁴ Foram catalogados 224 atores que participaram das audiências. Na impossibilidade de representar em algum diagrama todos os atores foi utilizado os 70 atores com a maior frequência de codificações e presenças nas audiências.





Fonte: Elaborado pelas autoras

No quadro 2, verifica-se a importância que dos funcionários das organizações governamentais que são protagonistas no processo de decisão de política, exercendo influência na formulação, implementação e execução de políticas sociais. Esses atores fazem escolhas e tomam decisões, de acordo com informações privilegiadas que possuem de determinados assuntos. Em burocracias estatais, o poder de cada servidor é compatível com o nível hierárquico que ocupa na empresa. No Brasil, os servidores de baixo escalão não lidam normalmente com áreas sensíveis como a que envolve a relação entre governo e sociedade civil no âmbito dos conselhos. (Côrtes, 2010).

Os atores se agrupam em redes de políticas que podem ser formalizadas ou não, e o que determina o seu grau de formalidade é o maior nível de coesão entre os atores na defesa de suas crenças, tentando eliminar eventos externos e atores com interesses conflitantes, os quais disputam atenção governamental e, principalmente, orçamento. (Almeida; Gomes, 2018). Estas redes são compostas por atores públicos e privados que são motivados para debater e agir em torno de interesses e valores comuns sobre uma política setorial. (Côrtes, 2007; Secchi, 2013). Estes atores sociais podem ser coletivos ou individuais, respeitando a hierarquia entre os mesmos. A *policy network* (rede de políticas públicas) compõem as comunidades nas quais esses atores se confrontam, articulam e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas. (Côrtes, 2010).

Desse modo, os atores de cada subsistema, neste estudo considera-se os membros ligados ao ensino superior, agrupam-se em coalizões de advocacia ou defesa, em que cada coalização possui um conjunto diferenciado de crenças, compreendendo as prioridades, valores, percepções sobre importantes relações causais, a magnitude dos problemas e a eficácia dos instrumentos de políticas públicas para enfrentá-los, entre outros elementos. (Sabatier, 1999; Araujo, 2013).

No cluster, representado pela Figura 1, o **Grupo 1** é formado pelos chefes do Executivo e os Ministros de Estado, os quais são pessoas escolhidas pelo Presidente da República. Ou seja, são próximos ao Executivo e estão em constante diálogo na construção de política públicas. Estes atores possuem elevada habilidade (política e orçamentária) em conduzirem as propostas e discussões, sobretudo em temáticas que condizem com os interesses do governo para alavancar ou retirar determinadas pautas da agenda. Neste grupo, nota-se que Fernando Haddad, ex-ministro da Educação (2005-2012), foi convocado a



participar de várias audiências, assim como Matilde Ribeiro⁵ (Ex-Ministracheefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR), entre os anos de 2003 a 2008, e a ex-assessora da SEPPIR, Quenes Gonzaga. No diagrama, o **Grupo 6** é representado pelos Burocratas (Assessores Ministeriais e Associações de ES público) situam-se próximos ao Grupo 1, em função dos interesses dos membros.

Para exemplificar a potência dos atores pertencentes aos **Grupos 1 e 6**, o trecho abaixo foi extraído da audiência pública realizada em 26/05/2004⁶, sobre as Cotas Raciais e ProUni, com alguns participantes questionando aos representantes ministeriais o seguinte: “se investir na educação básica não seria um caminho mais eficiente ao invés do ensino superior, para que no futuro não precisássemos de cotas e outros programas, com isso, todos chegariam com o mesmo nível de conhecimento para se candidatar a uma vaga no ES público”.

O **Grupo 3** de atores, é formado por acadêmicos que são professores, reitores e vice-reitores que tiveram três momentos oportunos de construção de um diálogo de fortalecimento da universidade pública. Inicialmente, no primeiro mandato do governo Lula, a discussão se concentrava em ampliar os investimentos na educação pública e a possibilidade de revogação de qualquer legislação que impedisse o desenvolvimento do projeto de expansão do ensino superior. No segundo momento, a partir do Reuni com a criação de novos campus e universidade. Esta temática é a principal convergência entre os parlamentares da oposição e situação. Isto significa que diversos deputados buscaram apoio das bancadas estaduais, independente das coalizações políticas, para fortalecer seus respectivos estados nessa luta por novas IES (universidades e institutos federais). O terceiro momento inicia-se durante o processo de impeachment de Dilma e agrava-se no Governo de Temer, que é marcado pela crise financeira nas IES públicas e a luta para não aprovação da EC nº 95. Observem que o **Grupo 2** se posiciona ao lado do **Grupo 3**, ou seja, possuem pautas em comum nas audiências públicas. Este conjunto de atores é formado por representantes do movimento estudantil e sindicalistas.

O **Grupo 4** é formado por representantes dos Grupos educacionais, mercado financeiro e associações ligadas ao ensino privado e à ampliação do capital internacional e financeiro no ES. Esses temas ganharam notoriedade a partir do crescimento das fusões de IES e a introdução de investimento de grupos estrangeiros que não necessariamente estavam ligados ao setor educacional. Estes interesses aproximam-se do **Grupo 5** são representados pelas Associações de ES privado e pelas mantenedoras com interesses regionais de sobrevivência das IES por meio do apoio de alguns membros do Legislativo. Embora alguns atores do **Grupo 4** estejam ligados à defesa de outras temáticas como a fusão de instituições de ensino superior (IES) IES e introdução de capital estrangeiro no ES, defendido principalmente por Alex Porto (Grupo

⁵ A ex-ministra chefe da SEPPPIR é professora adjunta da UNILAB (CE). Trabalhou no campus dos Malês em São Francisco do Conde (BA) e está lotada na sede da instituição em Redenção (CE).

⁶ Audiência Pública na qualidade de reunião Ordinária/Evento nº0665, realizada em 26/05/2004 para Apreciação de requerimentos. “Debate sobre projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo sobre o Programa Universidade para Todos e a criação de cotas para ingresso na educação superior”.



Galileo), José Roberto Covac e Antônio Carbonari Netto (SEMESP), Luiz Kaufmann e Rodrigo Capelato (Grupo Kroton) e Elizabeth Guedes (ABRAES/ANUP).

No modelo de múltiplos fluxos idealizado por Kingdon (2014), há uma distinção entre dois grupos de atores que influenciam na formulação de políticas públicas, sendo o primeiro de atores visíveis (*visible cluster of participants*), representado pelo presidente e seus assessores de alto escalão, membros do Congresso, líderes partidários e presidentes de comitês importantes, os quais recebem considerável atenção da imprensa e do público. Portanto, assuntos indicados por esses atores têm maiores chances de ascender à agenda governamental. No cluster há dois grupos de atores que se enquadram neste conjunto de participantes: Grupo 1 - Chefes de Estado e Ministros e o Grupo 7 – Legislativo Federal (Deputados e Senadores). Além destes, os burocratas de alto escalão (secretários e assessores ministeriais) – integrantes do Grupo 6 também se enquadram entre os atores mais influentes no processo de construção de políticas públicas.

Os atores invisíveis (*hidden clusters of participants*) que compõem as comunidades de especialistas, gerando alternativas, propostas e soluções. Inclui nesse grupo acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas de grupos de interesses (Kingdon, 2014). Identifica-se no cluster, os atores pertencentes ao Grupo 2 - Movimento Estudantil e Sindicatos, Grupo 3 - Acadêmicos (Professores e Reitores IES Público), Grupo 4 - Grupos Educacionais (IES Privado), Grupo 5 - Associações de ES privado e interesses regionais e alguns membros do Grupo 6 como os representantes das associações nacionais de ensino superior e alguns burocratas de carreira. Este último grupo possui integrantes que transitam entre as classificações de Kingdon (2014).

3.1 Análise da relação entre os atores e defesa de suas as ideias

Os parlamentares do Congresso Nacional se opuseram às temáticas discutidas nas audiências públicas em dois momentos: 1) Crítica às fusões de grupos educacionais e introdução de capital estrangeiro; e 2) Crise das IES públicas. Esta posição representa a tentativa de impedir que estas pautas ganhem força dentro comissões e, principalmente no Congresso. A articulação das falas contrárias ao tema debatido é uma tentativa explícita de impedir que determinadas temas ganhem espaço na agenda governamental sobre o subsistema educação superior. O Legislativo totaliza muitas contribuições nas audiências públicas com participações dos deputados e, em menor grau, dos Senadores.

A partir disto, entende-se que os assuntos podem ser incluídos na agenda governamental nos processos chamados estágios pré-decisórios, enquadrando-se a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*) que é o momento mais disputado entre os atores. Agenda pode ser definida a partir de: “[...] a lista de assuntos ou problemas aos quais as autoridades governamentais, e pessoas fora do governo intimamente associadas a essas autoridades, estão prestando muita atenção [...]”. (Kingdon, 2014, p.3, tradução nossa). Isto significa que os problemas entram e saem da agenda governamental, ao entrarem ganham relevância e, posteriormente, perdem espaço com a



chegada de outras questões. Há fatores limitantes para entrarem na agenda: escassez de recursos humanos, financeiros, materiais, vontade política ou a falta de pressão popular, fazendo com que os assuntos não permaneçam na agenda (Subirats, 2007; Capella, 2018).

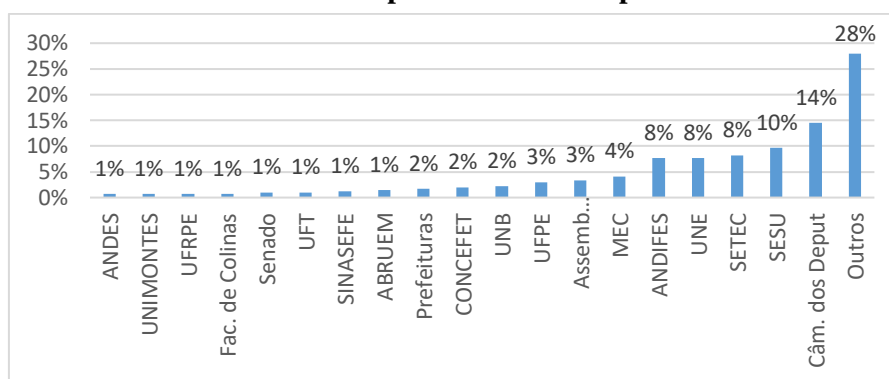
Para analisar as ideias que compuseram as políticas públicas sobre a expansão e democratização de acesso do ensino superior foi elaborado uma sequência de gráficos que relacionam o comportamento de diversos atores/instituições ao longo do processo de formulação das políticas públicas sobre o ES bem como a sua participação na formulação de políticas educacionais. Para isto, operacionalizamos a frequência de codificação das notas taquigráfica das audiências públicas, a partir da intersecção entre os atores/instituições e os temas discutidos (ideias) discutidos sobre o ensino superior nas audiências públicas do Congresso Nacional entre os anos de 2003 a 2018. Isto significa que os assuntos mapeados foram considerados importantes tônicos na construção da política expansionistas.

O **Gráfico 1** foi construído a partir das participações de diferentes instituições no projeto expansionista da educação superior pública. Isso ao longo dos anos 2000 impulsionou a diversificação do perfil das instituições, bem como dos estudantes, com o desenvolvimento de diversas políticas públicas que permitiram o acesso à universidade de forma mais democrática.

A partir disto, as instituições que mais construíram diálogos que fortaleceram a imagem da proposta de crescimento da educação superior pública foram os deputados federais com 14%; a Secretaria de Ensino Superior (SESU) com 10%; a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) com 8% assim como a Uniao Nacional dos Estudantes (UNE) e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e o Ministério da Educação (MEC) com 4%. Embora a participação com falas mapeadas nas audiências seja pequena, mas instituições como SINASEFE, ABRUEM, ANDES e CONCEFET possuem habilidade no levantamento de pautas, defesas dos interesses de suas comunidades e conhecem as possíveis vicissitudes do processo Legislativo brasileiro, além de possuírem fácil à burocracia, aos assessores ministeriais e das secretarias que regulamentam o ES.

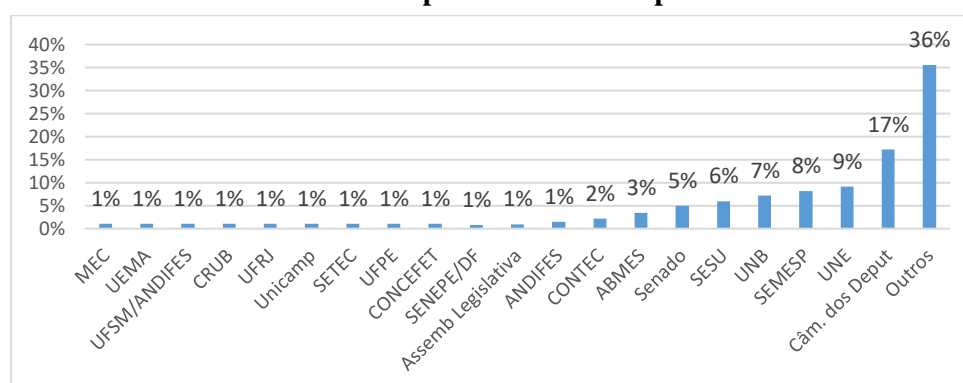
Os representantes de diversas instituições de ensino superior compuseram a comunidade especialistas a partir da participação de reitores, vice-reitores, diretores e professores. As principais instituições foram a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Além de defenderem a ampliação das IES já existentes, a partir do segundo governo Lula (2007-2010) ficou evidente a luta por novas universidades dos parlamentares federais e convidados com interesses diretos (deputados estaduais, prefeitos e vereadores), principalmente no interior do Brasil. Para isso foi necessário, revogar o Decreto nº 2.026/1996, que estabelecia critérios específicos para a criação e expansão de universidades públicas, além de priorizar o incentivo ao ensino superior privado. Esse decreto era parte da implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, que enfatizava a necessidade de maior participação do setor privado na educação superior.



Gráfico 1 – Expansão do ensino público

Fonte: Elaboração própria a partir das audiências públicas (2003 – 2018)

Em relação à expansão do ES privado, a partir do início dos anos 2000, inicia-se um ritmo acelerado na ampliação das matrículas neste setor que foi impulsionado a partir da formulação de políticas públicas, fiscais e financeiras pelo Estado, aprovando leis em conjunto com as comunidades de políticas que participaram deste processo. No Gráfico 2, as instituições que foram mais atuantes na construção deste processo expansionista foram o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior de São Paulo (SEMESP) com 8%, a qual é responsável pela oferta e consultoria para diversas instituições privadas no Brasil; Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) apresentou 4%; a SESU registrou 6% e a coluna que representa “Outros”, no Gráfico, é referente às participações de diversas IES com a Galileo, Devry, Kroton, Gama filho, Anhanguera, Estácio, entre outras. Em polos opostos desta discussão, manifestaram os Deputados (17%) e Senadores (5%) requerentes das audiências e a UnB com 7% realizaram falas referentes à expansão privada, principalmente aos questionamentos normativos e sobre o processo de avaliação na qualidade do ensino no que tange à criação dos grupos educacionais dentro do quadro expansionista.

Gráfico 2 – Expansão do ensino privado

Fonte: Elaboração própria a partir das audiências públicas (2003 – 2018)

As discussões sobre as críticas ao processo de criação dos grupos educacionais os representantes da UnB tiveram 10% de participação, os deputados 19%, Senadores 8% e a UNE 6% com a apresentação de argumentos contrários à expansão massiva do setor privado via conglomerados educacionais. Nas audiências que envolveram a fusão de IES, o Senado Federal teve um papel importante na organização das reuniões para fortalecer o diálogo já

iniciado na Câmara dos Deputados, diversificando a participação dos atores que compõem as comunidades de políticas sobre educação superior privado. A partir disto, o cenário ainda ficou evidente nas audiências que discutiram estritamente o tema sobre a Fusão de grupo educacionais de ensino superior e a introdução de capital estrangeiro:

3.2 Análise do orçamento federal para Educação Superior (2003 – 2022)

O orçamento federal referente ao ensino superior dentro do período analisado foi dividido em períodos, os quais relacionam com os Governo Federais, facilitando, assim, a compreensão. A partir de 2015, observa-se um recuo no ritmo de expansão da educação superior, seguida pela contenção orçamentária na educação, sendo ainda mais impactada após a Crise econômica de 2015–2016 e com o Teto de Gastos (EC 95/2016), o qual congelou os investimentos sociais por 20 anos. Além destes, cita-se os sucessivos cortes e contingenciamentos no orçamento da Educação, especialmente após 2019. O Quadro 1, a seguir, demonstra de forma resumida os períodos analisados:

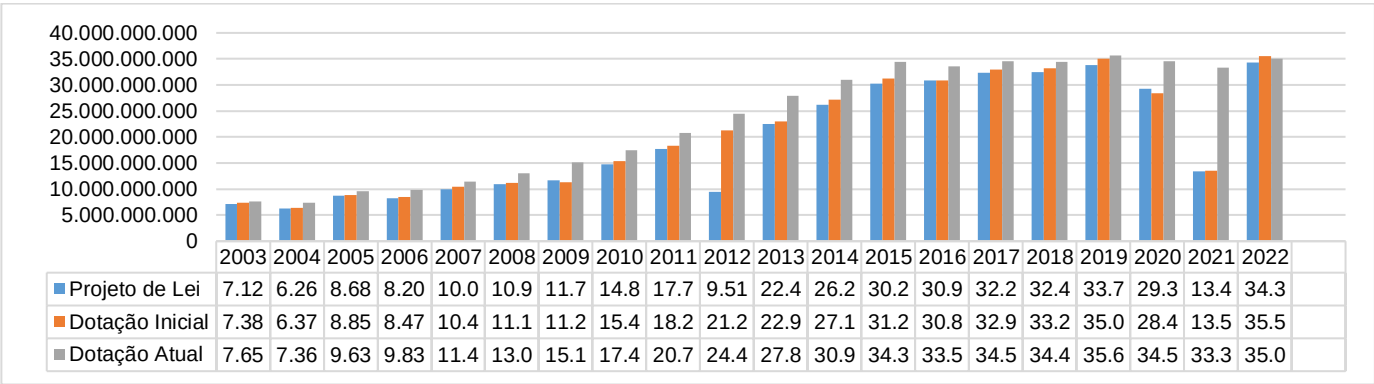
Quadro 2 – Ensino Superior (2003 – 2022)

Período	Tendência orçamentária	Destques no Censo
2003–2014	Expansão	Aumento de matrículas, cursos e inclusão social
2015–2018	Estagnação	Queda no ritmo de crescimento e financiamento
2019–2022	Restrição e cortes	Redução real de recursos, avanço do EaD privado, diminuição da proporção de matrículas públicas

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A partir do Quadro 2, durante os governos Lula e início de Dilma Rousseff, o gasto federal com a educação superior aumentou substancialmente em termos nominais e reais. O orçamento do MEC para universidades federais (funcionamento e investimento) passou de cerca de R\$ 8,5 bilhões em 2003 para R\$ 37,5 bilhões em 2014 (valores nominais). Estes gastos compreendem custos com folha de pagamento, expansão de infraestrutura, novas unidades de ensino, assistência estudantil com o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e expansão de cotas raciais e sociais. O gráfico, a seguir, foi retirado do SIOP para ilustrar o cenário orçamentário que a pesquisa descreve:

Gráfico 5 – Orçamento do Ensino Superior (2003 – 2022)



Fonte: SIOP (2025).

Acrescenta-se que o orçamento executado para universidades federais caiu de R\$ 37,5 bilhões (2014) para cerca de R\$ 29 bilhões em 2021, em termos reais, descontando a inflação. Os recursos discricionários (investimentos e custeio) caíram cerca de 50% entre 2014 e 2021,



comprometendo: Manutenção de prédios, laboratórios e bibliotecas; Bolsas e auxílios do PNAES; Abertura de novas turmas e cursos presenciais. Contudo, o período mais crítico inicia-se em 2019, 2020 e 2021, várias universidades relataram risco de paralisação por falta de verbas de custeio. Além disto, a redução do investimento em pesquisa e na pós-graduação impactou o orçamento da Capes e CNPq e atrasos no pagamento das bolsas, especialmente durante a Pandemia Covid-19. A crise nas instituições federais agravou-se com a nomeação de **reitores não eleitos** pelo chefe do executivo federal. Isto impactou **autonomia universitária**, com forte crítica da comunidade acadêmica e do Ministério Público Federal. O quadro abaixo resume as principais discussões sobre Educação superior de 2019 a 2022:

Quadro 3 – Resumo da educação superior pública (2019 a 2022)

Temas	Situação no governo Bolsonaro
Orçamento	Queda nos recursos; cortes e contingenciamentos frequentes
Políticas de expansão	Paralisação de novos campi e concursos públicos
Inclusão e permanência	Redução no alcance de políticas como o PNAES
Autonomia universitária	Conflitos com reitores e intervenção política
Produção científica	Cortes de bolsas e desvalorização da ciência (Capes e CNPq)
Matrículas	Estagnação no setor público; crescimento EaD privado

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Ressaltamos que os temas descritos no Quadro 3 ocuparam a centralidade das audiências públicas durante o governo Bolsonaro (2019-2022), colocando diversos atores da sociedade civil (sindicatos, associações de ensino superior e representantes das universidades – reitores, docentes e estudantes) a exigirem principalmente dos Ministros de Estado ou Secretários ligados ao MEC a explicarem o contingenciamento de verbas na educação superior.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a definição de um projeto governamental com incentivos para a educação superior como verificamos nos planos de governos de Lula e Dilma, inicia-se uma luta simbólica dos diferentes atores por espaços na agenda governamental. Esta disputa ocorre devido ao fato que após as demandas ao serem reconhecidas como problemas públicos, entram e saem das agendas com facilidade. Com isso, diversos assuntos não permaneçam na agenda por muito tempo, tendo um processo marcado por uma árdua competição, já que nenhuma sociedade ou instituição política tem a capacidade de abordar todas as alternativas possíveis às questões públicas.

Neste processo de disputa, há diversos temas irão integrar a agenda governamental a partir do momento em que houver interesses dos formuladores de políticas. Isso significa que somente alguns desses temas são considerados e se integram à agenda decisional. Esta é representada por um subconjunto da agenda governamental com temas prontos para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies). Nesse processo de disputa os atores constroem discursos convergentes e fortalecem as



comunidades de políticas para ganharem destaque entre os grupos de atores visíveis, os são possuem mais influência dentro do processo de formulação de políticas.

Isto significa que os atores que participam do processo de formulação de políticas públicas dificilmente agem isoladamente, ou seja, para que suas ideias sejam melhores aceitas dentro do subsistema, precisam elaborar soluções viáveis e organizarem suas ideias dentro das comunidades de políticas, formando, dessa forma, coalizões de defesas das demandas desses atores. Essas comunidades são formadas por redes de atores organizados em torno de uma área de política pública, as quais reconhecem reciprocamente e compartilham de uma linguagem, um sistema de valor, interesses e identidades em comuns. Os membros de uma comunidade de política podem ser assessores, parlamentares ou funcionários públicos do Congresso, Câmara dos Deputados, Ministérios e Secretarias. Estas equipes também são integradas por pesquisadores, acadêmicos, consultores, analistas de interesses, entre outros. (Kingdon, 2014; Côrtes, 2010).

5 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. A.; GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 444-455, 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1979.

BIRKLAND, T. A. Agenda Setting in Public Policy In: (Orgs.) FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press / Taylor & Francis Group, 2007.

CAPELLA, A. C. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York, NY: Harper Collins, 2014.

SABATIER, P.A.; WEIBLE, C.M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P.A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: An assessment. In SABATIER, P.A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999.

SAMPAIO, H. **Ensino Superior no Brasil - o Setor Privado**. Editora Hucitec: São Paulo, 2000.

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

