Unesp **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

JANAINA DE OLIVEIRA

A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ATORES E IDEIAS: EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL DE 2003 A 2018

ARARAQUARA – S.P.

2023

JANAINA DE OLIVEIRA

A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ATORES E IDEIAS: EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL DE 2003 A 2018

Tese de Doutorado, apresentado ao Conselho, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/ Araraquara, como requisito para obtenção do título, Doutora em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas

Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

Bolsa: CNPq

ARARAQUARA – S.P.

2023

O48f

Oliveira, Janaina de

A formulação de políticas públicas, atores e ideias: : expansão do ensino superior no Brasil de 2003 a 2018 / Janaina de Oliveira. -- Araraquara, 2023

220 p.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara

Orientadora: Maria Teresa Miceli Kerbauy

1. Agenda governamental. 2. Atores. 3. Comunidades de políticas. 4. Ensino Superior. 5. Políticas públicas. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

JANAINA DE OLIVEIRA

A FORMULAÇÃO DE POL ÍTICAS PÚBLICAS, ATORES E IDEIAS: A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL DE 2003 A 2018

Tese de Doutorado, apresentado ao Conselho, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/ Araraquara, como requisito para obtenção do título, Doutora em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas
Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

Bolsa: CNPq

Data da defesa: 11/12/2023

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Profa Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Membro Titular: **Prof. Dr. Júlio Cesar Torres**
Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Membro Titular: **Profa. Dra. Helena Maria Sant´Ana Sampaio Andery**
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

Membro Titular: **Profa. Dra. Luciléia Aparecida Colombo**
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

Membro Titular: **Profa. Dra. Alessandra Santos Nascimento**
Universidade de Araraquara (Uniara)

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa concedida de 2020 a 2023 que me permitiu realizar esta pesquisa e participar de diversos congressos no Brasil e no exterior.

Aos Funcionários da Unesp e aos responsáveis pela Pós-Graduação em Ciências Sociais em especial, à querida Lidiane. Obrigada pelo apoio técnico e amizade.

À minha orientadora Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy que compartilhou seus conhecimentos para ajudar na elaboração da tese, pelas correções, orientação, incentivos, amizade e carinho. Obrigada, foi um prazer ser sua orientanda.

À banca de qualificação, Prof. Dr. Júlio Torres pelas orientações e carinhosa amizade desde a disciplina (Unesp/Marília) e à Profa. Dra. Helena Sampaio pela sua contribuição ao tema e à minha pesquisa. Agradeço as correções e apontamentos importantes realizadas durante a banca, as quais foram importantes para a finalização desta pesquisa.

À banca examinadora da Defesa composta pelo Prof. Dr. Júlio Cesar Torres, Profa. Dra. Helena Sampaio, Profa. Dra. Luciléia Colombo, Profa. Dra. Alessandra Santos Nascimento que aceitaram gentilmente participar da banca e discutir esse trabalho. Agradeço as contribuições e correções.

À Profa. Dra. Leila de Menezes Stein (*in memoriam*), quem me conduziu aos primeiros passos na carreira acadêmica por meio da bolsa PIBIC/CNPq.

Aos servidores e alunos do IFSP, campus Catanduva, em especial, os professores e aos coordenadores que foram compreensivos durante a finalização desse trabalho.

Aos antigos amigos da Unesp, Claudete Basaglia e Flávio Contrera e Natanael Gomide pela amizade de longos anos. Aos colegas da turma de doutorado, Rafa, Bea, Gui, Aline, Vander, Marcos e Breno pelas conversas durante a pandemia, companhia e diversão durante as aulas. Em especial o amigo, Alexandre Romagnoli pelo conhecimento, tranquilidade, aventuras acadêmicas, congressos, conversas em momentos difíceis da escrita e companheirismo.

Ao amigo, Diego Casagrande pelo companheirismo, respeito, brincadeiras e apoio ao longo de mais de uma década de amizade. E à Inês Micali pelo seu carinho e respeito. Poder contar com a amizade de vocês foi essencial nessa jornada.

Aos meus pais, Marlene e Clovis, que sempre me apoiaram nesta jornada acadêmica, desde a graduação, e em toda a vida escolar para que eu conseguisse alcançar os meus objetivos. Mãe e Pai, amo eternamente vocês.

Aos meus queridos familiares, minha irmã Andresa, uma verdadeira amiga que sempre me apoiou e incentivou e ao meu sobrinho Luiz Eduardo que me proporciona grande alegria e diversão. Aos meus avós, vó Cida, vô Madeu e vó Deolinda (*in memoriam*), à Tia Canei, Renan, André tenho amor e carinho por todos. Vocês tornaram essa jornada mais leve.

À minha companheira de vida e jornada acadêmica, Natalia Casagrande, pelo seu amor, fiel amizade, companheirismo diário, compreensão pela minha ausência e paciência! A sua companhia foi um bálsamo para os momentos difíceis durante a escrita deste trabalho. Net, obrigada por tudo! E ao nosso amado peludo, Pierre que me acompanhou em todos os minutos de escrita. Amo vocês!

“se o ar não se movimenta, não tem vento; se a gente não se movimenta, não tem vida.
Itamar Vieira Júnior_ Torto arado. São Paulo: Todavia, 2019.

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho é analisar o desenho institucional das políticas públicas formuladas para o ensino superior e os principais indicadores de agenda governamental para o setor. Após os anos 2000, houve um crescimento do ensino superior no Brasil por meio do desenvolvimento de políticas públicas que passaram a garantir a entrada de estudantes através de diferentes incentivos, financiamentos, cotas e programas de estudos. Este aumento da quantidade de instituições produziu uma diversificação das suas funções de ensino e pesquisa, além de contribuir para o fortalecimento da economia e qualificação de mão de obra. Estas ações são definidas como um conjunto de escolhas realizadas pelos governos frente aos problemas educacionais, as quais se integram às decisões públicas, mantendo o equilíbrio ou introduzindo alterações no tecido social destinado a modificar essa realidade. Isto surge como resultado das estratégias adotadas pelos diversos atores inseridos no processo. A pesquisa realizou um mapeamento a partir das notas taquigráficas das audiências públicas e dos relatórios, das Comissões de Educação e Cultura (2003-2012) e Comissões de Educação (2013-2018) da Câmara dos Deputados e do Senado, compreendidos como um lócus dos conflitos de interesse de diferentes comunidades de políticas, com o intuito de conhecer as principais ideias, instituições, projetos de leis e atores que compuseram a agenda educacional do ensino superior durante os governos de Lula (2003-2010), Dilma (2011-08/2016) e Temer (08/2016-2018). Para analisar o conjunto de textos, utilizamos a técnica de análise de conteúdo como um instrumento metodológico que se apoia no significado do discurso e das informações, vinculando os principais assuntos aos interesses dos atores/instituições envolvidas na construção dos diálogos com a formação das coalizões desse processo. Os resultados dessa análise qualitativa foram elaborados com o auxílio do Software NVivo 14, apresentados em forma de dendrogramas, gráficos e clusters de atores/instituições, bem como o levantamento das temáticas abordadas pelos atores/instituições presentes nos textos, permitindo, desse modo, estabelecer relações entre os atores investigados na pesquisa e seus interesses dentro das comunidades de políticas. Destacamos as instituições que participaram do processo de formulação de políticas educacionais como SEMESP, ABMES, ANUP, ABED e os grupos educacionais como organizações que contribuíam para a expansão do ensino privado. Por outro lado, as instituições ANDIFES, ANDES, SINASEFE, ABRUEM, UNE e as universidades públicas auxiliaram na ampliação da rede federal a partir da criação de novas universidades e dos institutos federais em diversas regiões do Brasil. Com isso, entendemos que o Estado foi mediador das políticas expansionistas e atuante na formulação de políticas públicas, tanto para o setor público como para o privado, a partir do MEC e das secretarias - SETEC, SESU E SERES -, objetivando atingir as metas do PNE e fomentar um novo projeto de educação superior para o país. Estes resultados foram analisados à luz dos principais conceitos da teoria de análises de políticas públicas –Múltiplos Fluxos, Equilíbrio pontuado e Coalizões de defesas-, contrastados com o problema de pesquisa e verificados com as hipóteses iniciais.

Palavras-chaves: Agenda governamental; Atores; Comunidades de Políticas; Ensino Superior; Políticas públicas.

ABSTRACT

The general objective of this work is to analyze the institutional design of public policies formulated for the higher education and the main indicators of the government agenda for the department. In the 2000s, there was a growth in higher education in Brazil through the development of public policies that guaranteed the entry of students in public universities through different incentives, financing, fees and study programs. This increase produced a diversification of their teaching and research functions, in addition to contributing to the strengthening of the economy and qualification of workmanship. These actions are defined as a set of policies carried out by governments considering the educational problems and they are integrated into public decisions, maintaining the balance or introducing alterations in a social fabric aimed at modifying that reality. This arises as a result of strategies adopted by various actors inserted in the process. The research carried out a mapping based on the shorthand notes of the public hearings and two reports, from the Comissões de Educação e Cultura (2003-2012) and Comissões de Educação (2013-2018) of the Chamber of Deputies and the Senate, understood as a locus of two conflicts of interest from different policy communities, as an attempt to understand the main ideas, institutions, law projects and actors that composed the educational agenda of higher education during the governments of Lula (2003-2010), Dilma (2011-08/2016) and Temer (08/2016-2018). To analyze the set of texts, we use the content analysis technique as a methodological instrument that relies on the meaning of discourse and information, linking the main issues to the interests of the actors/institutions involved in the construction of the dialogues with the formation of the coalitions of these processes. The results of the qualitative analysis were prepared with the help of the NVivo 14 Software, presented in the form of dendrograms, graphs and clusters of actors/institutions, as well as the survey of the topics addressed by the actors/institutions present in the texts, allowing, in this way, to establish relations between the actors investigated in the research and their interests within the policy communities. We highlight the institutions that participate in the educational policy formulation process such as SEMESP, ABMES, ANUP, ABED and the educational groups as organizations that contribute to the expansion of private education. On the other hand, the institutions ANDIFES, ANDES, SINASEFE, ABRUEM, UNE and the public universities assist in the expansion of the federal network from the creation of new universities and two federal institutes in various regions of Brazil. Thus, we understand that the State was a mediator of expansionist policies and enforces the formulation of public policies, both for the public and private sectors, from the MEC and the secretaries - SETEC, SESU and SERES -, aiming to achieve the goals of PNE and promote a new higher education project for the country. These results were analyzed in light of two main concepts of public policy analysis theory – multiple streams, Pontuated Equilibrium and Advocacy Coalition Framework –, contrasted with the research problem and verified with the initial hypotheses.

Keywords: Government agenda; Actors; Higher education; Policy Communities; Public policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Atores da pesquisa 29
Figura 2 - Etapas da análise de conteúdo 32
Figura 3 - Códigos para análise de conteúdo nos documentos 33
Figura 4 - Etapas da pesquisa 36
Figura 5 - Níveis de agenda 51
Figura 6 - Modelo de múltiplos fluxos de Kingdon 59
Figura 7 - Triângulo de Ferro 63
Figura 8 - Rede Federal de Educação Tecnológica em 2019 94
Figura 9 - Ações do COGN3 (Cogna Educacional) na Bovespa 104
Figura 10 - Decretos da Educação a Distância (2005 – 2017) 108
Figura 11 - Processo legislativo brasileiro simplificado 118
Figura 12 - Dendrograma - Cluster por similaridade de palavras dos 123
Figura 13 – Novas Instituições de Ensino Superior Federais de 2003 a 2018 129
Figura 14 – Cluster por similaridade de atributos entre os atores 138
Figura 15 - Comunidades de políticas educacionais 140
Figura 16 - Diagrama de codificação dos Planos de Governos de Lula e Dilma 161

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de IES criadas de 1900 a 1968 no Brasil 73
Gráfico 2 - Evolução da quantidade de IES públicas e privadas no Brasil (1980-2019) 80
Gráfico 3 - Taxa de frequência líquida da população entre 18 a 24 anos no ES no Brasil 81
Gráfico 4 - Evolução das matrículas no ensino superior de 1980-2019 no Brasil 87
Gráfico 5- Expansão das IESF no Brasil (2003-2010) 92
Gráfico 6 - Distribuição das cotas no Ensino superior e Médio Federal no Brasil 95
Gráfico 7 - Evolução das matrículas em IES públicas e privadas e participação do FIES e PROUNI 106
Gráfico 8 - Número de ingressos em cursos de graduação, por modalidade de ensino – 2011-2021 113
Gráfico 9 - Número de matrículas de graduação a distância, por categoria administrativa (2021) 114
Gráfico 10 – A relação entre as Instituições e a Expansão do ES público e privado abordados nas audiências públicas (2003-2018) 145
Gráfico 11 – Partidos políticos dos parlamentares divididos pelos temas abordados nas audiências públicas (2003-2018) 147
Gráfico 12 – A relação entre as Instituições e a Expansão do Ensino público e privado e crise do ES abordados nas audiências públicas (2003-2018) 151
Gráfico 13 – A relação entre as Instituições e o Prouni, Fies e Lei de Cotas (2003-2018) 153
Gráfico 14 – A relação entre as Instituições, Reuni e Sisu (2003-2018) 154
Gráfico 15 – A relação entre as Instituições e os temas das políticas sociais (Escola pública, Pretos e pardos e Indígenas) (2003-2018) 156
Gráfico 16 – A relação entre as Instituições e os temas das políticas sociais (Permanência Estudantil e Pessoas com deficiência) - (2003-2018) 157
Gráfico 17 – A codificação dos assuntos sobre a EaD e PNE (2003-2018) 159
Gráfico 18 - Evolução orçamentária do Ensino Superior (2003-2018) através dos exercícios (Projeto de Lei, dotação inicial e dotação atual) * 165
Gráfico 19 - Evolução orçamentária do Ensino Superior (2003-2018) através dos exercícios (Empenhado, liquidado e pago) * 166
Gráfico 20 – Distribuição do Orçamento do Ministério da Educação (2003-2018) 168

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definições de polity, politics e policy 40
Quadro 2 –Fatores relevantes à formação de agenda 58
Quadro 3 - Fases de expansão do ensino tecnológico 93
Quadro 4 - Portarias do MEC para a EaD (2007 – 2009) 112
Quadro 5 - PLs aprovados em forma de lei ordinárias sobre ES público 125
Quadro 6 - Funções das Audiências Públicas 134
Quadro 7 –Audiências Públicas analisadas (2003-2018) 135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Corpus documental 121
Tabela 2 - Corpus documental das Audiências Públicas 135
Tabela 3 – Frequência Relativa da participação das instituições no processo de ES público 148
Tabela 4 – Frequência Relativa da participação das instituições 149
Tabela 5 - Corpus Documental (Programas de Governo) 160

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABED	Associação Brasileira de Educação a Distância
ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ABRAES	Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior
ACF	Advocacy Coalition Framework
AM	Amazonas
ANACEU	Associação Nacional dos Centros Universitários
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
AP	Amapá
BA	Bahia
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBESP	Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular
CBESP	Congresso Brasileiro Da Educação Superior Particular
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CEUFE	Centro Universitário Federal
CF	Constituição Federal
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CNE	Conselho Nacional de Educação
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CONAE	Conferências Nacionais de Educação
CONCEFET	Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica
CONFENEN	Confederação de Estabelecimentos de Ensino
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

CPC	Conceito Preliminar de Curso
DPU	Defensoria Pública da União
EaD	Educação a Distância
EFOA	Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas
ENEM	Exame nacional do Ensino Médio
ES	Ensino superior
FAMA	Faculdade de Macapá
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FENEP	Federação Nacional das Escolas Particulares
FES	Fórum Do Ensino Superior
FFFCMPA	Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Educação Superior
IESF	Intuições de Ensino do Sistema Federal
IF	Institutos Federais
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Curso
ILALE	Instituto Latino-americano de Planejamento Educacional
IPO	Initial Public Offering
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MA	Maranhão
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação

MMF	Modelo de múltiplos fluxos
MNU	Movimento Negro Unificado
MP	Medidas Provisórias
NE	Nota de Empenho
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PET	Punctuated Equilibrium Theory
PFL	Partido da Frente Liberal
PI	Piauí
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PN	Portarias Normativas
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de domicílio
PNE	Plano Nacional de Educação
PR	Paraná
PROIES	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior
PROIFES	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos trabalhadores
Reuni	Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RO	Rondônia
RS	Rio Grande do Sul

RUAS	Rede Urbana de Ações Socioculturais
SC	Santa Catarina
SEMESP	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior No Estado de São Paulo
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINASEFE	Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica
SISU	Sistema de Seleção Unificada
SNT	Secretaria Nacional do Tesouro
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFABC	Fundação Universidade Federal do ABC
UFCA	Universidade Federal de Catalão
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFDPAR	Universidade Federal do Delta do Parnaíba
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFESBA	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJ	Universidade Federal de Jataí
UFNT	Universidade Federal do Norte do Tocantins
UFOBA	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFR	Universidade Federal do Rondonópolis
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UNE	Presidente da União Nacional dos Estudantes

UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNIDERP	Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB	Universidade Federal da Integração LusoAfro-Brasileira
UNIME	União Metropolitana de Educação e Cultura
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UNIREDE	Universidade em Rede
UNOPAR	Universidade do norte do Paraná
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 20

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DE AGENDA 39

2.1 Histórico e definições de políticas públicas 41

2.2 Definição do problema e formação de agenda governamental 46

2.3 Modelos sintéticos de análise de Política Públicas 53

2.4 Atores, ideias e formulação de políticas 62

3 A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL 69

3.1 Construção do sistema de ensino superior no Brasil 72

3.2 Principais marcos regulatórios do Ensino superior (1988 a 2018) 83

3.3 Ensino Superior público 86

3.4 Ensino Superior privado 97

3.5 Ensino Superior a distância 107

4 O PAPEL DO LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 116

4.1 O legislativo e a formulação de políticas públicas educacionais 116

4.2 Comissões de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (2003-2018) 120

4.2.1 Discussão sobre os Relatórios das Comissões de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados 122

4.3 Audiências Públicas do legislativo federal 133

4.3.1 Atores presentes nas audiências públicas 136

4.3.2 A relação entre atores, ideias e instituições 144

4.4 Os Programas do Governo Federal (2003-2018) 160

4.5 Orçamento Federal (2003-2018) 164

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 171

REFERÊNCIAS 178

APÊNDICES 198

APÊNDICE A - PLS (APROVADOS) 199

APÊNDICE B - PLS (REPROVADOS) 204

APÊNDICE C – ATORES PRESENTES NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS 209

APÊNDICE D – RELAÇÃO ENTRE AS INSTITUIÇÕES E OS SETORES (2003-2018) 218

ANEXOS 219

ANEXO A - MAPAS DAS INSTITUIÇÕES ETP 220

1 INTRODUÇÃO

O ensino superior sofreu mudanças a partir dos anos 1990 devido ao processo de globalização e a chegada da sociedade do conhecimento, contribuindo para que esse setor recebesse maior reconhecimento nos sistemas nacionais de ensino. Esse contexto foi favorável ao projeto expansionista das universidades que se apoiavam em dados empíricos, os quais apresentavam como resultados uma melhor qualificação de recursos humanos, aumento das taxas de retorno em termos de maior rendimento e empregabilidade. Isso motivou governos de diferentes países a conceber a educação superior como um princípio fundamental de competitividade econômica entre os países. (NEVES, SAMPAIO, HERINGER, 2018).

A educação superior passou a ser vista como um importante instrumento aliado às políticas econômicas e sociais, principalmente no que se refere à promoção da mobilidade social, ascensão por meio da qualificação profissional e redução da desigualdade de oportunidades com a criação de diferentes políticas de acesso à universidade pública e privada. O desenvolvimento dessas ações contribuiu para a inclusão de pessoas de pretos, pardos, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiências e alunos de escolas públicas no ensino superior

A expansão das instituições de ensino superior foi um movimento global atrelada ao desenvolvimento de políticas sociais e econômicas que fortaleceram a ampliação do sistema de ensino superior. Nota-se que na América Latina e o Caribe, por exemplo, contavam, em 1970, com apenas 1,9 milhão de estudantes inseridos nesse nível de ensino, passando, em 1990, para 8,4 milhões e, em 2011, para 25 milhões, o que representou um significativo crescimento. Por sua vez, a América do Norte e a Europa Ocidental, nos anos de 1970, possuíam quase dois terços do total mundial de estudantes inseridos nesse setor; em 2010, essa quantidade foi reduzida para um quarto. A partir dos dados interpreta-se que a maioria dos estudantes de ensino superior vive em países de média e baixa renda (UNESCO, 2012; NEVES, SAMPAIO, HERINGER, 2018).

O crescimento do número de matrículas no ensino superior no Brasil passou de 2,5 milhões de estudantes, no ano de 2000, para mais de 6,5 milhões em 2011 e, ultrapassando 8 milhões em 2015. Seguindo essa descrição, em 2018 o país tinha, aproximadamente, 3,4 milhões de alunos que ingressaram em cursos de graduação, sendo 83,1% em instituições privadas. Ressalta-se que esse incremento do número das matrículas no ensino superior (ES), também contou com a diversificação do perfil da população universitária - as mulheres passaram a representar mais de 60% das matrículas, e as pessoas com mais de 25 anos de idade

quase a metade dos estudantes brasileiros. O crescimento da quantidade de alunos no ES foi expressivo, principalmente, pelo significativo aumento dos cursos na modalidade a distância, compensando a queda registrada nos cursos presenciais, conforme interpreta-se nos dados do censo de 2018 (BRASIL, 2019).

A partir dos anos de 1990, o Brasil desenvolveu diversos programas e ações que impactaram em mudanças consideráveis na área da educação como a expansão significativa de acesso aos ensinos fundamental e médio e, posteriormente, o aumento pelo interesse em cursar o ensino superior. Neste sentido, caberia ao governo federal elaborar e implementar uma política nacional de expansão de vagas no ES. Paralelo a esse processo, as faculdades e universidades privadas se prepararam para absorver estes jovens recém-formados e adultos que possuíam somente o ensino médio ou cursos técnicos que deixaram de ser aceitos para algumas profissões, assim como as licenciaturas curtas, nas quais a LDBEN/1996 determinou um período para os professores, principalmente aqueles que estavam na ativa, para cursarem a licenciatura por meio de diferentes programas e incentivos.

O aumento da quantidade de alunos inseridos no ensino superior nos anos 2000 se deve às políticas públicas que o Estado brasileiro instituiu para garantir a entrada dos estudantes no ES através de diferentes mecanismos, incentivos, financiamentos e programas de estudos, conforme sugerem os dados apresentados na literatura nacional e nos censos do ES realizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Ao explanar sobre ampliação e democratização de acesso, é necessário citar as principais políticas públicas formuladas para o ensino superior no Brasil no que se refere ao projeto expansionista desenvolvido pelo Estado bem como a implementação dessas ações. Assim, este trabalho, na seção sobre ensino superior, apresenta as duas dimensões (público e privada) do desenho institucional da política expansionista.

A primeira, no setor público, ocorreu por meio do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em 2007, possibilitando a criação de novos Campus e do Sistema de Seleção Unificada (Sisu). A segunda, nas instituições particulares, ocorreu por meio de diversas políticas públicas como o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES)[1], Programa

[1]Tem origem como uma MPV 559/2012, de autoria do Executivo e foi instituído pela Lei nº 12.688/2012, assegura as condições para a continuidade das atividades de entidades mantenedoras das IES, por meio do plano de recuperação tributária. As mantenedoras que tiverem o parcelamento de dívidas poderão pagar até 90% do valor das prestações mensais com bolsas PROIES integrais concedidas em cursos de graduação presenciais.

Universidade para Todos (ProUni)[2], ampliação de abrangência do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)[3] e a extensão da Educação a Distância (EaD) por meio de diversas regulamentações. Assinala-se também que a reserva de vagas nas universidades públicas para estudantes oriundos de escolas públicas, cotas raciais e étnicas através da Lei de Cotas, nº 12.711/2012, propiciou o acesso ao ensino superior e ao ensino técnico - nível médio - à população historicamente menos favorecida.

Para fechar a descrição sobre as políticas expansionistas do ES no setor público, cita-se a Lei nº 11.892/2008, que autorizou a criação dos Institutos Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. O objetivo principal da criação desses institutos foi ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica em todos os níveis e modalidades e promover a integração e a verticalização da educação profissional, iniciando na educação básica até a educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão já alocados na instituição. Os institutos federais, como descrito na sua lei de criação, devem se constituir como centro de excelência na oferta do ensino de ciências, qualificar-se como referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização aos docentes.

As políticas públicas implementadas na educação foram elaboradas a partir de projetos pautados em uma agenda que deveria contribuiria para o crescimento do poder de compra, melhoria na empregabilidade e ascensão social da população, resultando em um desenvolvimento econômico pautado no consumo, que deve ser compreendido a partir de discussões do campo econômico (PAULANI, 2003; SICSÚ, 2019). Dessa forma, os resultados desse projeto do governo federal para educação, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) de 2018, o adicional de renda trazido pelo diploma de nível superior foi de 274% em relação ao ensino médio, indicando estatisticamente, um dos índices mais elevados do mundo. (SCHWARTZMAN, SILVA FILHO, COELHO, 2021).

Para relacionar o recorte temporal da pesquisa – Governos de Lula, de Dilma e Temer (2003-2018) –, principalmente os governos de Lula e o primeiro governo de Dilma à "era do consumo", é preciso elencar os conceitos que sustentam esse adjetivo para o período. Nota-se

---

[2] Instituído em 2004, pela Lei nº 11.096/2005, e tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. As instituições que aderem ao programa recebem isenção de tributos.

[3] Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), instituído pela Lei nº 10.260/2001, que tem como objetivo conceder financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos. Atualmente, o programa é oferecido como, é um modelo de financiamento estudantil moderno, que divide o programa em diferentes modalidades, conforme a renda familiar do candidato.

que houve uma ampla transformação e uma contribuição para que a economia obtivesse um significativo crescimento nos investimentos e no consumo das famílias. A partir de 2003, a taxa de desemprego reduziu através da ampliação dos postos de emprego formal e desenvolvimento de infraestrutura que alcançasse a equidade social, principalmente no segundo governo de Lula. Dessa forma, o país passou um período de uma inflação controlada, redução do endividamento do setor público e diminuição da vulnerabilidade externa, com destaque para a taxa de crescimento do ano de 2009, a qual impediu que o Brasil tivesse uma recessão aguda devido à crise financeira americana. (SICSÚ, 2019; BARBOSA, SOUZA, 2010).

A partir da pesquisa em questão também apresenta uma análise das despesas federais com educação sugerindo -se um crescimento de 23 bilhões de reais, em 1995, para 100 bilhões, em 2016, de acordo com os relatórios da Secretária do Tesouro (SNT). Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) aumentaram de forma real e substantiva o gasto federal com educação em comparação aos governos do PSDB. Nos governos do FHC, há estabilidade nos gastos, à exceção de 1998 e 1999, que apresentaram um pico de crescimento. Já nos governos de Lula e Dilma, ao contrário, o gasto cresce de R$ 26,7 bilhões, em 2003, para R$ 100,4 bilhões em 2016, o que representa um aumento de mais de 370% do setor. (GOMES, SILVA, OLIVEIRA, 2019).

Na agenda dos governos da América Latina, a partir do final dos anos 1990, as políticas públicas foram direcionadas para setores que se encontravam em situações vulneráveis, exigindo maior coordenação pela inclusão de grupos minoritários como beneficiários dessas políticas. Entretanto, as políticas educacionais deixaram de ser um problema doméstico para se tornarem um instrumento de competição internacional. Isso exigiu ações coordenadas como as mudanças nos currículos, redução da taxa de analfabetismo infantil e adulto, universalização do acesso ao ensino fundamental e monitoramento da frequência escolar dos alunos inseridos nesse nível, redução da evasão escolar do ensino médio e ampliação do número de vagas e incentivos para o ES com o intuito de acompanhar as transformações trazidas pela globalização. As políticas educacionais, nesse contexto, integraram algumas nações no mercado competitivo internacional e firmaram acordos de empréstimos e parcerias. O projeto expansionista do ensino superior na América Latina ganhou força por meio de diversas ações realizadas entre o governo federal, instituições públicas e, sobretudo, privadas (SOUZA, 2018).

O tema do ensino superior superou o conjunto de análises modestas e passa a ocupar uma posição de destaque, aparecendo, por exemplo, como capa de uma revista internacional de enorme circulação, sendo objeto de inúmeras reportagens em jornais brasileiros de grande circulação. Dessa maneira, parece que esse nível de ensino tenha, finalmente, entrado na agenda

pública. A partir da apresentação sobre o processo de ES no Brasil, podemos perceber que as transformações acima discorridas ocorreram em âmbito mundial. Essas mudanças permitiram que se institucionalizassem como um campo de pesquisas, por meio de diferentes percursos metodológicos e teóricos. (NEVES, SAMPAIO, HERINGER, 2018; BARBOSA, 2015).

Para o desenvolvimento desta pesquisa optou-se pelo aporte teórico sobre políticas públicas com enfoque na formação de agenda *(agenda-setting)*, a formulação de políticas e compreensão dos diferentes atores (Estado, sociedade civil e mercado) a partir de diversos textos publicados, os quais buscam compreender esses processos com base nos autores John Kingdon; Frank Baumgartner; Bryan D Jones; Paul Sabatier; Jekins-Smith; Michael P. Howlett; Michael Howlett, entre outros autores que aplicaram os modelos desses pesquisadores em diferentes países, com temas diversificados como saúde, transporte, educação e em setores industriais, o que auxilia os pesquisadores a conhecerem os principais conceitos e a aplicação dos modelos desenvolvidos por esses autores.

Para descrição do processo de expansão do ensino superior, buscou-se a fundamentação teórica sobre o histórico desse nível de ensino e, em especial, a contextualização das principais mudanças e transformações ao longo do século XX como a Reforma universitária de 1968, o avanço na legislação com promulgação do princípio da autonomia da CF/1988 e do capítulo sobre ensino superior na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), nº 9394/96, o crescimento do setor privado e a elaboração de políticas públicas para o ensino superior após os anos 2000.

O processo descrito acima se desdobrou em diferentes dispositivos de acesso e permanência no ensino superior, produzindo uma diversificação tanto das funções das universidades quanto da sua relação com a sociedade. Estes conceitos foram apresentados a partir dos textos de Simon Schwartzman; Helena Sampaio; Eunice Ribeiro Durham; Maria Ligia Barbosa; Elisabeth Balbachevsky, entre outros autores que complementaram a discussão apresentada.

Com base na teoria exposta, entende-se que a bibliografia escolhida para essa pesquisa pode contribuir para compreender o processo de expansão do ensino superior no Brasil. Compreende-se que a revisão de literatura escolhida se centra na fase entendida como pré-decisória - formação de agenda e a especificação de alternativas - do processo de elaboração de políticas públicas. Ou seja, são momentos anteriores à tomada de decisão e à implementação das políticas públicas. (KINGDON, 2014). No que se refere à revisão de literatura sobre o ensino superior ajudará a compreender o desenho do processo expansionista no Brasil.

Com os estudos de formação de agenda é possível conhecer os atores que compõem as comunidades de políticas *(policy communities)*, subsistemas, os empreendedores de política

(policy entrepreneur) bem como a análise da maneira como os assuntos são reconhecidos e os motivos que os levam a compor a agenda governamental, o que desperta o interesse dos formuladores de políticas depois de estudarem e interpretarem a realidade e alguns eventos, custos, entre outros.

Após as propostas ingressarem na agenda, são encaminhadas para o desenvolvimento de políticas públicas. Entretanto, cada política passa por estágios e, em cada um deles, os atores, as coalizões e as ênfases são diferentes e não necessariamente ocorrem dentro de um ciclo, o qual é utilizado apenas como um esquema de visualização e interpretação que pode ocorrer de forma simultânea e não dentro de uma forma sequencial e linear.

A agenda governamental para o modelo de múltiplos fluxos é definida como o conjunto de assuntos que o governo e as pessoas ligadas ao mesmo concentram sua atenção em um determinado momento para ocorrer a tomada de decisão, a qual acontece a partir da junção de três dinâmicas. O primeiro é a corrente dos problemas *(problems),* o segundo a das propostas ou alternativas *(policies)* e, por último, a da política *(politics).* Isto significa que a agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza pelo surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral, pela existência de ideias e alternativas para conceituá-los – originadas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais, dentre outros, e do contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação. (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2007; GOTTEMS et al, 2013).

Baseando-se no modelo de Kingdon (2014), para a existência da tomada de decisão é necessário ocorrer o reconhecimento dos problemas e analisar as alternativas, os atores e as instituições envolvidas nesse processo, a partir do reconhecimento de que as propostas se encaminham para o desenvolvimento das políticas públicas. Dessa forma, nosso objeto de estudo apoia-se no estudo dos problemas e definições de alternativas para resolvê-los que tangenciaram o tema da expansão do ensino superior entre os anos de 2003-2018 bem como a rede de atores e instituições que participaram do processo descrito. Isto elucida que as políticas e instrumentos utilizados são decorrentes das ações e intervenções de diversos atores. (COBB; ELDER, 1971; KINGDON, 2014; SABATIER, 1999).

Para Capella (2018, p.13), os estudos de agenda pautam-se em um "conjunto de temas ou problemas considerados importantes pelos governos em um momento específico como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros". Desse modo, ao relacionar os enfrentamentos políticos escolhidos para o setor educacional, mais especificamente, o ensino superior, a autora apresenta dois conjuntos de análises indissociáveis desse trabalho, sendo o primeiro as ideias e as suas defesas em

diferentes momentos estudados e a segunda, a função e capitação de diferentes recursos que alguns atores buscaram no percurso de elaboração de uma política pública.

A análise das políticas públicas se orienta pelos programas de ação dos governos, a partir da investigação da criação das demandas e dos problemas que tais decisões procuram resolver sobre as soluções formuladas e as condições da sua implementação. Dessa forma, as políticas públicas consideradas como objeto de estudo arquitetam os processos complexos e multidimensionais que ocorrem em diferentes níveis de ação e de decisão - local, regional, nacional e transnacional. Posteriormente, envolvem diferentes atores - governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e agências transnacionais - que agem em quadros institucionais e em contextos políticos específicos, com o intuito de buscar soluções para os problemas públicos e a distribuição de poder e de recursos. (ARAUJO; RODRIGUES, 2017).

Desse modo, a busca pela compressão da inserção da subjetividade das ideias e valores, a ampliação da participação de vários atores de diferentes contextos sociais e institucionais, bem como a fluidez e imprevisibilidade do processo de formulação das políticas públicas são algumas das variáveis de pesquisa que permeiam os estudos de políticas públicas. (OLIVEIRA, ROMAGNOLI, 2020).

A partir do processo de expansão do ensino superior apresentado, partimos da hipótese de que as políticas públicas desenvolvidas durante os governos de Lula e Dilma foram marcadas por uma agenda de desenvolvimento social. Para a educação superior, houve uma preocupação em ampliar o acesso dos egressos do ensino médio, principalmente de escolas públicas e promover economicamente algumas regiões do país com a ampliação da qualificação profissional local, por meio da ampliação da rede de universidade públicas e incentivos para o setor privado. (NEVES, SAMPAIO, HERINGER, 2018; GONÇALVES, 2008; CARVALHO, 2006).

Consequentemente, o resultado foi o aumento de matrículas nas instituições de ensino superior, o que elucida um esforço de diferentes atores do governo, sociedade civil e mercado financeiro para que ocorresse essa mudança no ensino superior, bem como a introdução de novas ideias, visando romper com o modelo de universidade elitista existente na sociedade brasileira. (NEVES, SAMPAIO, HERINGER, 2018; GONÇALVES, 2008; CARVALHO, 2006; SCHWARTZMAN, 2014; 2020).

Nesse processo de expansão das instituições particulares houve uma integração direta à agenda governamental, produzindo o efeito da mercantilização do setor (BARROS, 2015; CORBUCCI, 2004). Isso justifica-se devido à desproporcionalidade das taxas de crescimento

que ocorreu entre o setor público frente ao privado, produzindo o fortalecimento do ensino privado que se beneficiou das diversas políticas de ampliação de crédito aos estudantes como Fies e os ingressos pelo ProUni, entre outros dispositivos elaborados pelo Estado com financiamento de infraestrutura do BNDES.

A expansão do ensino superior privado no Brasil é vista por alguns pesquisadores como uma explicação social-democrata que utilizou recursos privados e suporte, via subsídios do Estado, o que permitiu a ascensão social e o aumento do nível de educação, sem o desvio de recursos públicos do seu foco prioritário - ensino fundamental e médio. A expansão privada do ensino superior seria apenas mais um reflexo de saída privada para problemas públicos. (GONÇALVES, 2008).

Após algumas definições conceituais, aponta-se o problema de pesquisa deste estudo, o qual apresenta o seguinte questionamento: **A partir das escolhas dos governos diante dos problemas educacionais, quais as ideias e os atores/instituições que impulsionaram a agenda educacional do Ensino superior entre os anos de 2003 a 2018?** A resposta a tal questão é fundamental, já que isso fez com que os formuladores de políticas elaborassem soluções viáveis para esses problemas e, posteriormente, fossem implementadas em forma de políticas públicas.

Para Souza (2006, p.22): "[...] o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre Políticas Públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes". As políticas públicas, após serem desenhadas e formuladas, desdobram-se em programas e dados para pesquisas, requerendo a aprovação de nova legislação e a regulamentação dos programas sociais.

Assim, procura-se compreender os motivos pelos quais os Governos de Lula (2003-2010) e Dilma (2011- 08/2016) optaram por uma agenda de expansão do ensino superior e não por outro setor educacional. Salienta-se que após o impeachment de Dilma Rousseff, assumiu o seu vice-presidente, Michel Temer (2016- 08/2018)[4] que fomentou uma agenda de políticas

[4] O Governo Temer possui uma postura econômica mais liberal distintas do Governo Dilma, principalmente no que se refere às políticas sociais, entende-se que: "Face à crise crônica de superacumulação do capital e a recessão econômica que se agudiza entre 2015-2016, o que vislumbramos no período pós-golpe é a celeridade do ajuste fiscal, acompanhado de uma bruta deterioração das condições de vida e trabalho. O recuo civilizatório observado – expresso nos índices alarmantes de desemprego, o retorno do Brasil ao mapa da fome e uma crise sanitária – sinaliza para a ruptura com o "pacto social" inscrito na Constituição de 1988. Em detrimento dos direitos sociais e qualquer concessão aos "de baixo" aplica-se um programa de devastação social, justificável numa tônica conservadora e de intensa criminalização da pobreza. Neste contexto, é a previdência social, dentre o conjunto das políticas sociais, a maior destinatária dos recursos do orçamento público e, portanto, objeto de interesse do grande capital via punção de tais recursos como espaços de valorização financeira". (SOUZA, SOARES, 2019, p.13).

educacionais na contramão dos seus antecessores. Para realizar esta pesquisa também foi necessário mapear e mensurar quais foram as comunidades de políticas responsáveis por esse processo. Nesse sentido, lançam-se duas questões que complementaram o desenvolvimento desta pesquisa: 1) Quem são os atores e instituições que influenciaram na política expansionista do ES? 2) Quais as políticas públicas que contribuíram para a expansão do ensino superior?

Para responder ao problema de pesquisa descrito, apresenta-se o objetivo geral deste trabalho, o qual consiste em analisar as políticas expansionistas do ensino superior no Brasil, a partir do processo de formulação de políticas públicas nos Governos de Lula (2003-2010), Dilma (2011-08/2016) e Temer (08/2016-2018). Para compreender o objeto desta pesquisa utiliza-se as políticas públicas elaboradas para a educação superior e os indicadores de atenção da agenda governamental, a partir do mapeamento dos projetos de leis, evento e requerimentos aprovados e reprovados na Comissões de Educação e Cultura (2003-2012) e Comissões de Educação (2013-2018) da Câmara dos Deputados[5].

Para detalhar a compreensão da variável expansão de ensino superior, apresentam-se os objetos específicos:

- ✓ Verificar as Comissões de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados o que se a composição e partidos políticos dos membros;
- ✓ Analisar as notas taquigráficos das audiências públicas da Câmara dos Deputados Federal e do Senado (2003-2018) que trataram sobre o tema "Expansão do Ensino Superior e formulação de políticas públicas para o setor"
- ✓ Analisar os dados elaboradas pelo INEP sobre as políticas públicas que compuseram a expansão do ensino superior - ProUni; Fies; Lei de Cotas; Reuni e Expansão da EaD;
- ✓ Analisar a distribuição do orçamento da União para educação e ensino superior.

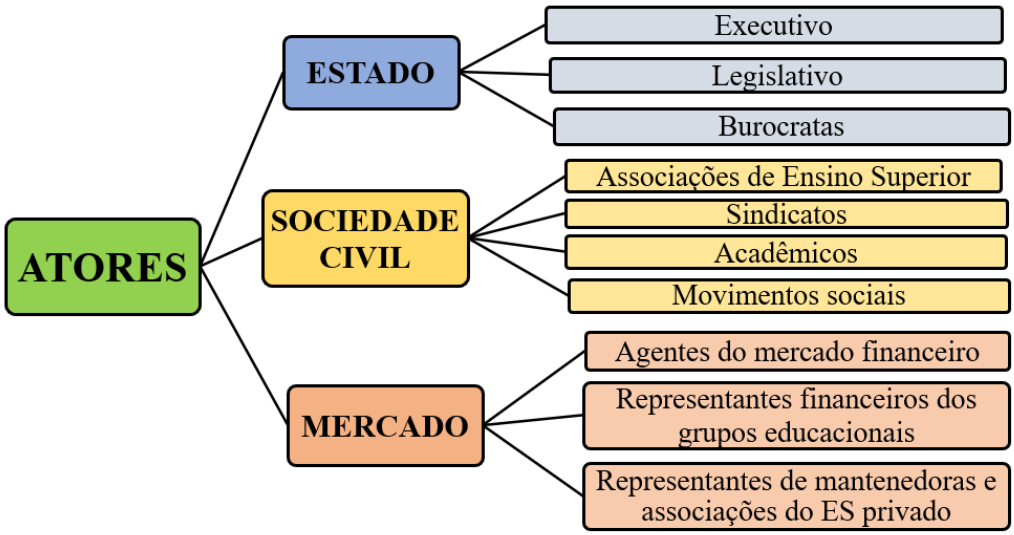
Para o estudo de agenda, utilizar somente os relatórios das comissões do Legislativo como fonte de dados única não é suficiente, assinalando a necessidade de ampliar as fontes de informações. Os indicadores de atenção governamental também são encontrados em outros documentos como a distribuição do orçamento para educação, legislação e mapeamento da participação de diferentes atores da sociedade civil, mercado e burocratas que possuem interesses nos temas discutidos nas comissões. Nesse momento, pode ser evidenciado a preferência dos *policy-maker* e atores governamentais por determinados assuntos, em

[5] Para verificar as atividades das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados, ver site: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce

detrimento de outros. (ARAUJO; RODRIGUES, 2017). A pesquisa realiza também um comparativo com a distribuição do orçamento da União para as outras agendas, quantidades de projetos e a influência dos atores no processo de produção de políticas públicas, o que revela os possíveis indicadores de atenção do governo.

O estudo das comissões de educação e das audiências públicas apresenta a participação de diferentes atores pertencentes a três eixos importantes para formulação de políticas públicas como Estado, Sociedade Civil e Mercado, os quais estão representados pelos conselheiros, secretários, políticos, burocratas - ministros, assessores ministeriais, funcionários públicos e secretários - agentes do mercado financeiro, representantes das principais associações e sindicatos do ensino superior público e privado. A partir da figura, a seguir, compreendemos de forma sistematizada alguns núcleos de atores importantes para referenciar esse trabalho que participaram do processo de expansão do ensino superior:

Figura 1 - Atores da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora

Destaca-se também que utilizamos como fonte complementar, as atividades de outros órgãos públicos, congressos, eventos da área de educação e, especialmente, relatórios de atividades e atas que participaram efetivamente na construção da agenda educacional para o ensino superior foram utilizados como fonte complementar, em momentos que a pesquisa necessitar de fontes complementares, conforme descritos nos materiais.

Para compreender a temática de pesquisa descrita nos objetivos, trabalhamos com três fontes de materiais. No tocante à primeira fonte, refere-se à revisão da literatura através de

livros e artigos científicos de diversos autores que se debruçaram sobre os seguintes temas: políticas públicas; formação de agenda; processo de expansão do ensino superior no Brasil; projeto de reforma universitária - Governos Lula, Dilma e Temer (2003-2018); e políticas públicas para acesso à universidade. Os temas e as questões encontradas nesta revisão nos orientaram a selecionar os outros materiais descritos nos parágrafos a seguir.

A descrição dos temas acima é complementada com o segundo conjunto de materiais produzidos pelo Executivo e Legislativo que se referem ao Ensino Superior, dentre os quais destacamos a Constituição Federal de 1988 (capítulo sobre educação); Lei De Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9394/96 (capítulo sobre ensino superior); Lei de criação do ProUni, Fies/novo Fies, Reuni e projetos de leis, decretos, medidas provisórias que regulamentaram o processo de expansão do ensino superior, reconhecido no período como Reforma universitária. Complementando a descrição dos documentos oficiais, utilizamos as Sinopses Estatísticas da Educação Superior referentes ao Censo do ES do período e dos anos anteriores, facilitando as análises e comparações longitudinais.

A terceira fonte de materiais é a mais importante e extensa. Trata-se da coleta dos Relatórios de atividade da Comissões de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (2003-2012); Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (2013-2018)[6]; em menor proporção à intencionalidade da pesquisa, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado (buscas específicas por datas, e assuntos), as notas taquigráficas das audiências selecionadas que compuseram as análises da pesquisa e os planos dos governos referentes aos governos de Lula e Dilma. O ex-presidente de Michel Temer assumiu após o impeachment de Dilma, por esse motivo, não foi considerado o seu plano de governo.

Ainda sobre esse conjunto de materiais, destacam-se as notas taquigráficas e transcrições dos áudios referentes às audiências públicas da Câmara dos Deputados que são reuniões abertas ao público em geral, realizadas para debater diversos temas relevantes que estão diretamente relacionadas aos projetos de lei, políticas públicas e assuntos de interesse nacional pertinentes à comissão proponente da reunião pública. Essas audiências promovem a participação democrática no processo legislativo de diversos atores os quais são externos à Câmara dos Deputados. Esses textos foram codificados a partir do Software de análise qualitativa, NVivo 14, visando mapear os assuntos recorrentes que foram importantes tônicos

[6] A Comissão de Educação e Cultura (CEC) foi desmembrada, sendo constituídas a Comissão de Educação (CE) e a Comissão de Cultura (CC) a partir do ano de 2013. Essa mudança foi importante, visto que a Comissão de Educação passou a se debruçar, especificamente, sobre os projetos pertinentes à educação básica e superior.

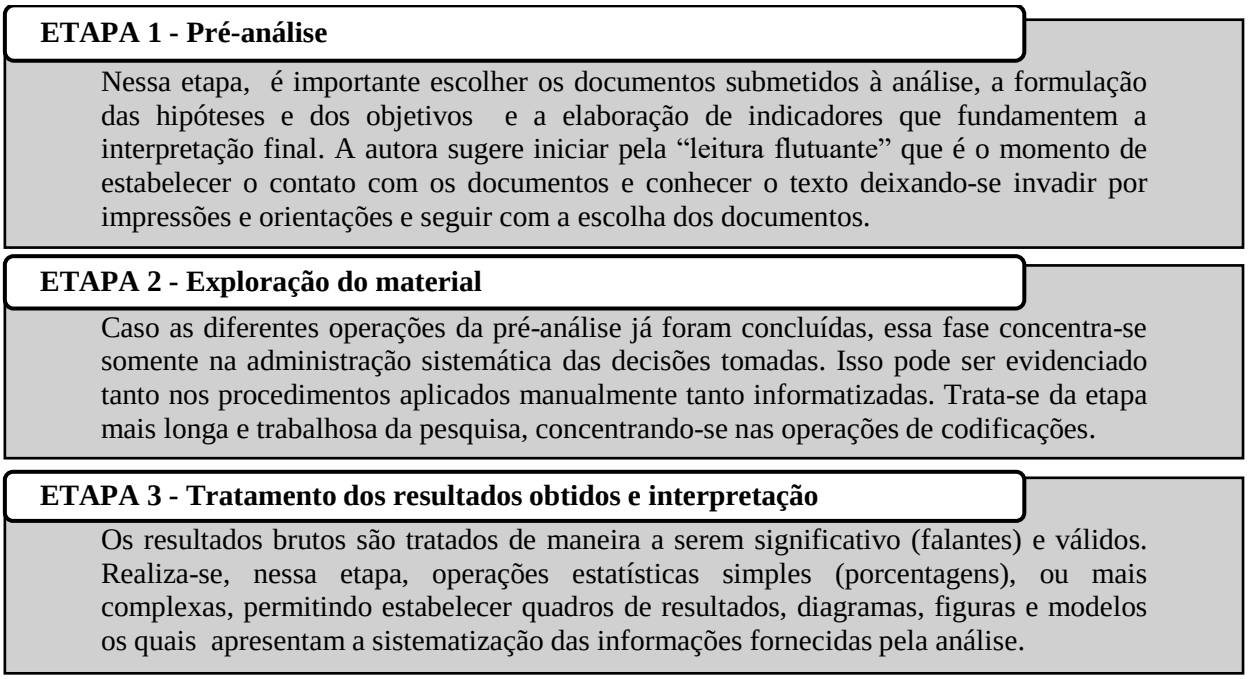
que compuseram a agenda governamental bem como os atores envolvidos no processo de expansão do Ensino superior.

Dentre esses atores destacam-se o corpo de especialistas dos assuntos em pauta como os acadêmicos, juristas, representantes dos movimentos populares, representantes sindicais, presidentes de diversas organizações como Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP), Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior No Estado de São Paulo (SEMESP), representantes dos grupos educacionais - Galileo, Devry, Kroton, Gama filho - e das universidades - docentes, funcionários e estudantes -, União Nacional dos estudantes (UNE), entre outras que puderam contribuir com seus conhecimentos e experiências.

Para compressão desses textos utiliza-se a **Análise de Conteúdo** como método. Para Bardin (1979, p. 38), a "Análise de conteúdo aparece com um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetos de descrição de conteúdo das mensagens". Dessa forma, entendemos o processo de análise de conteúdo como um conjunto de instrumentos metodológicos que se apoia no significado da mensagem, do discurso e das informações, sendo imprescindível sua vinculação ao contexto dos responsáveis pela escrita do texto analisado.

Ao escolher a análise de conteúdo como forma de análise da produção textual de uma pesquisa, o pesquisador deve passar por três etapas: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A primeira fase se pauta na escolha e organização do material. Após o término da primeira fase, inicia-se a exploração do material, dentro do processo de análise de conteúdo, estruturada por meio da codificação dos documentos que ocorrem por meio da elaboração de um conjunto de temas, os quais são verificados nos documentos, gerando uma frequência de ocorrências. (BARDIN, 1979). Para finalizar, o tratamento dos resultados, que seria a fase de submeter os resultados às provas estatísticas que os validariam, podendo o pesquisador propor inferências e interpretações com base nos objetivos previstos. Segue as três etapas da Análise de conteúdo, a seguir:

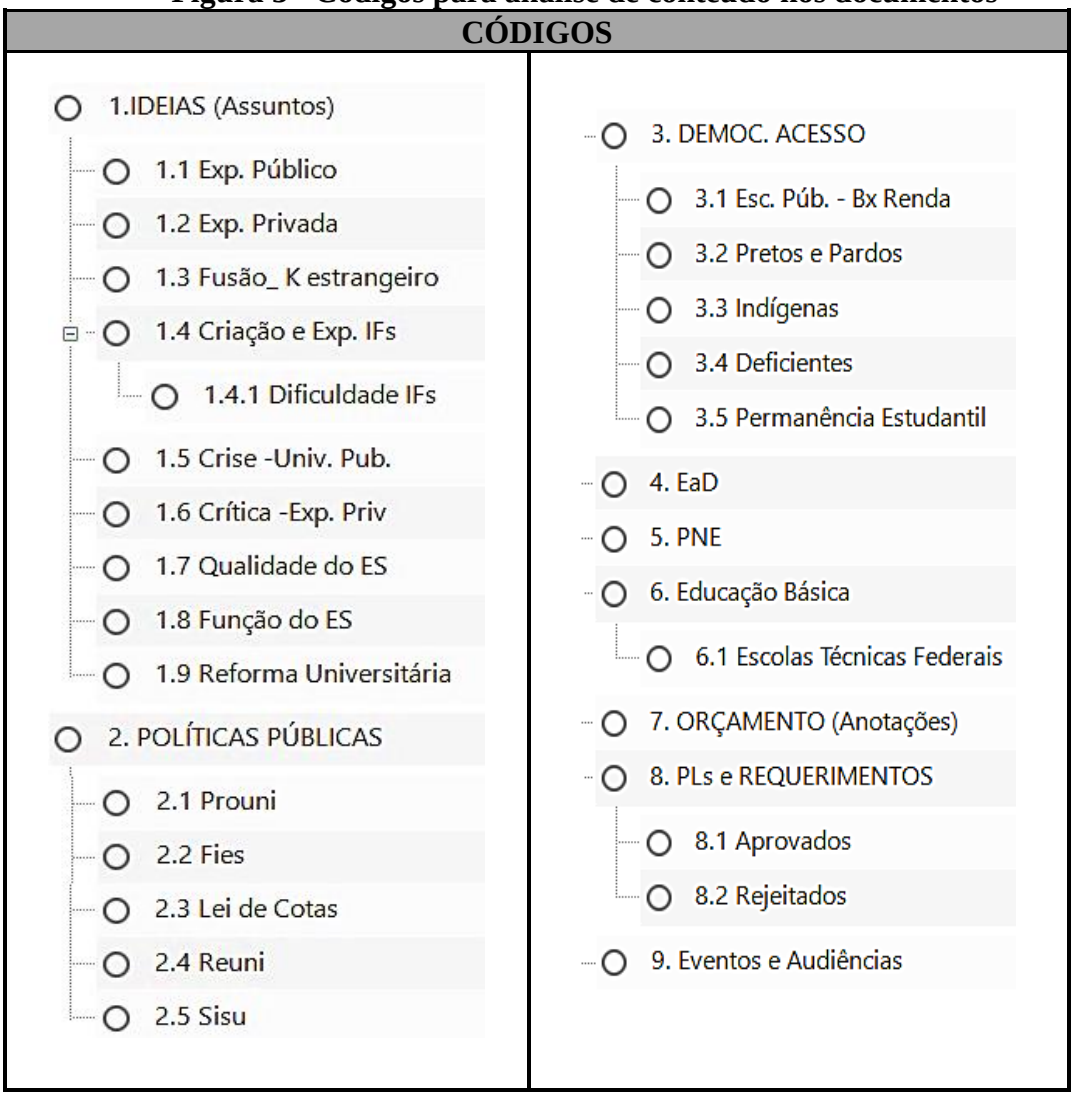
Figura 2 - Etapas da análise de conteúdo



Fonte: Bardin (1979) - Elaborado pela autora.

Para Franco (1986), o ato de codificar representa um processo no qual os dados brutos são sistematicamente transformados em categorias e que permitem, posteriormente, a discussão precisa das características relevantes do conteúdo. De acordo com Campos (2004, p.611): "O processo de codificação, ou seja, a marcação das unidades de análise, com sinais ou símbolos que permitam seu agrupamento posterior (em categorias ou subcategorias), geralmente é muito individual, cabendo ao pesquisador se valer da forma que mais lhe agrade". Isto significa que o texto principal é dividido em subtextos a partir dos códigos. Após a leitura dos textos, para essa pesquisa, foram criados os seguintes códigos:

Figura 3 - Códigos para análise de conteúdo nos documentos



Fonte: Elaborado pelo NVivo 14.

O Software escolhido para codificar os documentos selecionados para a pesquisa foi o **NVivo 14**[7], que é um programa para análise de informação qualitativa que integra as principais ferramentas para o trabalho com documentos textuais, multimétodo e dados bibliográficos. Assim, optou-se por este programa por apresentar um layout com ótima usabilidade e funcionalidade dentro da pesquisa. O uso de programas como recurso tecnológico são entendidos como facilitadores para diferentes técnicas de pesquisa qualitativas na pesquisa social. Entende-se que a utilização de métodos qualitativos é uma prática bastante difundida

[7] O software foi desenvolvido pela QSR International. "As funcionalidades no NVivo variam desde análises simples, como estatística descritiva e contagem de palavras até procedimentos mais complexos como elaboração de mapas de conexão e a estimação de modelos de séries temporais. Em particular, no que diz respeito a análise de conteúdo, o surgimento desses programas foi essencial para a viabilizar a codificação e categorização de uma enorme quantidade de informações". (ALVES, FIGUEIREDO FILHO, HENRIQUE, 2015, p.124).

nas ciências humanas, mas pouco difundida a utilização dessa técnica combinada com ferramentas computacionais. (ALVES, FIGUEIREDO FILHO, HENRIQUE, 2015).

Após esse mapeamento, o software tem como objetivo produzir gráficos ou tabelas de cada documento analisado ou de todos os documentos agrupados em uma única figura visual que o pesquisador escolher. Isso facilita a comparação das frequências que os assuntos aparecem nos documentos, por períodos ou por tipo de documento.

Além de entregar ao pesquisador os resultados em forma de tabelas ou gráficos, o software produz a Análise de Cluster, que é uma técnica exploratória que permite visualizar padrões no projeto, agrupar fontes ou nós (códigos) que partilham de palavras semelhantes ou valores de atributos similares. É um agrupamento de vários documentos de acordo com as características de similaridade que o pesquisador deseja entre os textos, por exemplo, cluster de palavras; cluster para codificação; cluster para atributos. O resultado gráfico da análise de cluster é em forma de diagramas. Esse recurso será importante na pesquisa no que se refere ao mapeamento dos atores. O NVivo 14 possui também uma ferramenta visual que é a nuvem de palavras. Trata-se de uma representação visual da frequência e do valor das palavras, utilizada para destacar a frequência um termo ou categoria.

A análise dos documentos pré-selecionados para este trabalho foi dividida em duas fases, sendo que a primeira (fase 1) consistiu na leitura dos Relatórios das Comissões de Educação e Cultura (2003-2012) e Comissões de Educação (2013-2018) da Câmara dos Deputados e do Comissões de Educação do Senado Federal (2003 a 2018), com objetivo de selecionar todos os PLs, requerimentos, Comissões de Educação eventos e audiências públicas que se relacionavam com a expansão do ES e codificá-los no NVivo 14, nesse primeiro momento, em aprovadas ou reprovados na comissão. A segunda fase (Fase 2) da pesquisa foi codificar todas as notas taquigráficas referentes às audiências públicas e eventos e, na ausência, foi realizada a transcrição da íntegra das audiências públicas com auxílio do Software Reshape[8], que utiliza o recurso de inteligência artificial para que, em seguida, fossem codificados os textos das audiências no programa de análise qualitativo, possibilitando identificar os atores, suas comunidades de políticas e suas ideias contidas nos documentos. Ressalta-se que a análise dos documentos listados referentes à Câmara dos Deputados constituiu o trabalho que balizou todas

[8]O software faz conversão de áudio ou vídeo em texto automaticamente e com alta precisão por meio da utilização de Inteligência artificial no estado da arte. Posteriormente, cabe ao pesquisador identificar os participantes dos áudios e fazer correções de palavras e termos não identificados ou escritos com a grafia incorreta. Disponível no site: https://www.reshape.com.br/

as outras etapas da pesquisa, consequentemente, a execução precisou ser detalhada, por isso, dividimos em duas fases a execução desse trabalho.

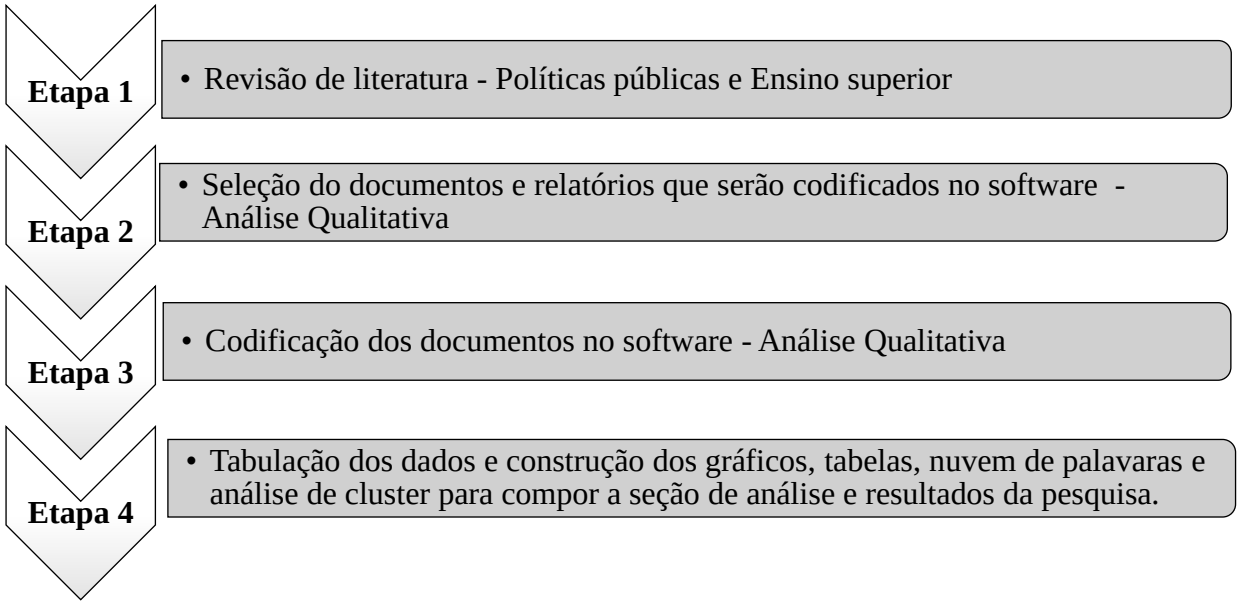
Com isso, a abordagem qualitativa, a partir da codificação dos textos analisados, permitiu encontrar com maior facilidade os temas trabalhados nos documentos e, principalmente, o mapeamento dos projetos de leis, atores, associações, partidos políticos, entre outros - resultados que podem contribuir para a pesquisa no que se refere à a construção do processo legislativo das políticas públicas educacionais. Em seguida, estes dados foram confrontados com o histórico e formulação das políticas educacionais implementadas para o ensino superior entre os anos de 2003 a 2018 no que se refere ao projeto de "Reforma Universitária", cujo nome ganhou relevância nas discussões entre os parlamentares no legislativo, principalmente após a discussão do PL 4212/2004[9] de autoria do deputado Átila Lira (PSDB/PI). A partir da circulação do texto desse PL, das apresentações nas audiências públicas e reuniões da comissão, o projeto expansionista desenhado pelo governo federal, já em curso, passou a ser entendido nesse *lócus* institucional como um processo de Reforma Universitária, mesmo se tratando de novas políticas de expansão do ensino superior.

Segundo Granger (1982), as pesquisas qualitativas devem, necessariamente, descrever, compreender e explicar o objeto de análise nesta ordem. Para Minayo (1993), esse tipo de análise interpreta o conteúdo a partir de valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões, adequando-se à complexidade de fenômenos, fatos e processos particulares e específicos de grupos delimitados em extensão e capazes de serem abrangidos intensamente.

Nesta pesquisa, buscamos atingir a tríade de uma pesquisa qualitativa, conforme descreve Granger (1982), recorrendo aos resultados da análise de conteúdo. Posteriormente, por meio do Software NVivo 14, os dados da análise de conteúdo serão organizados em dados numéricos. A seguir, as etapas para realização desse trabalho:

[9] PL 4212/2004 - Altera dispositivos da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Dados Complementares: Fixa normas para a educação superior das instituições públicas e privadas de ensino. Projeto chamado de "Reforma Universitária". Esse PL foi apensado ao PL 4533/2012, de autoria do Senador Senado Federal - Arthur Virgílio - PSDB/AM, com o título de origem PLS 706/2007.

Figura 4 - Etapas da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

O tema expansão do ensino superior e o recorte de pesquisa foram escolhidos por três motivos, sendo que o primeiro relaciona-se ao entendimento de que o processo de crescimento da quantidade de estabelecimentos de ensino superior no Brasil ocorreu com as reformas universitárias iniciadas no governo de FHC com a LDB 9394/96 e efetivadas nos Governos Lula (2003-2016), Dilma (2011-08/2016) e Temer (08/2016-2018)[10], as quais, geralmente, são analisadas a partir de estudos de políticas públicas específicas, que são os programas desenvolvidos pelo governo federal, sobretudo no que se refere à implementação ou avaliação dos resultados em determinadas cidades ou regiões. Isto confirma os dados estatísticos, ou seja, houve um processo de ascensão do número de matrículas, nos anos 2000, e uma efetiva inclusão de alunos oriundos do ensino médio público, negros, indígenas, corroborando o progresso da inserção da diversidade na universidade (CARVALHO, 2006). Ao contrário disso, as publicações sobre os indicadores de atenção da agenda governamental sobre compreensão da educação como um problema pelos formuladores de políticas públicas, definição das comunidades de políticas e atividades legislativa, são escassas. Essa pesquisa procura preencher essa lacuna no campo de pesquisas em políticas públicas e educação.

[10] O processo de impeachment de Dilma Rousseff teve início em 2 de dezembro de 2015, quando o ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha deu prosseguimento ao pedido dos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal. Com uma duração de 273 dias, o caso se encerrou em 31 de agosto de 2016, tendo como resultado a cassação do mandato, mas sem a perda dos direitos políticos de Dilma. (AGÊNCIA SENADO, 2016). Após essa data assumiu a presidência do país o vice-presidente, Michel Temer, até o final do mandato de Dilma que seria 31/12/2018.

O segundo motivo refere-se à heterogeneidade na composição de atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas no Brasil, influenciando a agenda governamental (CÔRTES, SILVA, 2010; KINGDON, 2014). Dessa forma, é exatamente essa diversidade de atores, portanto, que permite a análise das diferentes propostas e influências dentro do processo de elaboração de políticas públicas para o ensino superior. Essa investigação é importante não só para compreender o processo de construção das políticas para o setor, mas para mapear a intervenção de diferentes atores na elaboração de políticas públicas educacionais (CÔRTES; SILVA, 2010).

Para finalizar o quadro de justificativa dessa pesquisa, ao realizar diferentes buscas, não foram encontradas publicações sobre a relação entre educação e a produção de políticas públicas no âmbito federal e, sobretudo, com um estudo focado na atividade do Executivo e Legislativo Federal, configurando a originalidade dessa pesquisa.

Esse estudo tem como objetivo contribuir para o campo de estudos que integram as teorias de políticas públicas e educação no Brasil, principalmente no que se refere ao ensino superior. Esse texto se propõe a realizar um estudo da agenda governamental e formulação de políticas educacionais, utilizando o mapeamento dos principais atores, assuntos e debates que contribuíram para o reconhecimento dos problemas educacionais e as soluções lançadas por esses atores que após serem revisadas, aceitas e aprovadas são implementadas na forma de políticas públicas.

Para finalizar a seção introdutória, apresentamos a estrutura deste trabalho, a qual foi dividida em quatro seções. Este texto, a introdução, que contém a apresentação do objeto de estuda, a expansão do ensino superior no Brasil nos Governos Lula, Dilma e Temer e os principais conceitos de políticas públicas necessários para a compreensão do tema. Após a explicação conceitual, segue-se com a exposição da hipótese e o problema de pesquisa, objetivos gerais e específicos, a metodologia e as fontes de coleta de dados com discussão dos procedimentos realizados para fazer a pesquisa: documentos, relatórios e legislação.

A segunda seção foi dividia em duas partes. A primeira concentra-se na contextualização histórica, definições importantes do campo de políticas públicas e diferenciação dos conceitos de *Policy, politics e polity.* Segue-se a discussão sobre os principais conceitos do processo de formação de agenda, os diferentes tipos de agenda (sistêmica, decisória e governamental), compreendendo o que são os problemas em políticas públicas e qual a relação desses com a agenda decisória. Em seguida, apresenta-se uma descrição dos seguintes modelos: múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado e coalização de defesas. Assim, buscamos compreender quais são as ideias que prevaleceram entre os atores estudados, bem

como o reconhecimento dos assuntos que foram identificados como problemas e as alternativas lançadas. Para fazer esse estudo dos atores, apresentamos definições de comunidades de políticas, subsistema e empreendedores de políticas públicas.

A terceira seção apresenta o objeto desse trabalho, que é a expansão do ensino superior no Brasil. Essa seção foi dividida em três partes, sendo a primeira é um texto mais descritivo, trazendo uma revisão da literatura sobre o processo de institucionalização e, posteriormente, a expansão do ES no Brasil, legislação e informações gráficas relevantes ao processo expansionista do setor, utilizando dados secundários do INEP. A segunda parte apresenta as políticas públicas expansionista para o setor público e, por sua vez, a terceira finaliza com a apresentação desse processo para as IES.

Na quarta seção, apresentamos uma descrição do funcionamento do Legislativo Federal no que se refere à tramitação de um PL e o funcionamento das comissões de educação da Câmara dos Deputados, visto que esse foi o principal lócus de investigação dessa pesquisa. As análises dos resultados foram realizadas à luz das teorias das seções de revisão bibliográfica – seção 2 e 3. Esse texto apresenta o mapeamento dos projetos de leis (PLs), leis e das audiências públicas da Câmara dos Deputados e Senado Federal, assim como dos atores, instituições e as comunidades de políticas envolvidos no processo de expansão do ensino superior entre os anos de 2003 a 2018. Identificamos também as ideias e os interesses desses atores que contribuíram efetivamente para a formação das coalizões que participaram da expansão do ensino superior no Brasil. Esses resultados foram contrastados com o problema de pesquisa e verificados com as hipóteses iniciais.

Para finalizar a descrição das seções deste trabalho, após a seção referente às análise dos resultados deta pesquisa, apresenta-se as considerações finais nas quais elaboramos de forma sintética o resgate das principais ideias do trabalho que sustentaram teoricamente as discussões e as análises, bem como a interpretação dos resultados da pesquisa. Esse texto é seguido pelas referências bibliográficas, anexos e apêndices.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DE AGENDA

A segunda seção do trabalho tem como objetivo apresentar a contextualização histórica, as definições dos conceitos de *policy, politics e polity* e a discussão referente ao processo de políticas públicas *(Policy Process)*, cuja produção textual, a partir dos anos 1990, realiza explicações mais abrangentes sobre o processo político, incluindo o papel dos atores, das instituições e das ideias. Na sequência, apresenta-se uma descrição sintética sobre os modelos: múltiplos fluxos, Equilíbrio Pontuado e Coalizão de Defesas que auxiliarão a compreender o reconhecimento dos problemas públicos, suas soluções e, principalmente, o processo de formação de agenda governamental. Destaca-se também a conexão entre a produção de crenças e a participação dos atores na formulação de políticas públicas a partir das comunidades de políticas e subsistema. Esta descrição conceitual contribuirá para a coleta e análise dos dados empíricos dessa pesquisa.

A análise de políticas públicas (*policy analysis*) enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de pesquisas nessa área que se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. O campo de estudos sobre políticas públicas tem início no interior da Ciência Política estadunidense, nos anos de 1950, que abriu caminho para diversos autores contribuírem para a definição do campo, de seus métodos de investigação e técnicas de pesquisa a partir do desenvolvimento de modelos de análise que compreendiam as políticas públicas, a princípio, em etapas sequenciais (ou estágios).

É importante destacar que nos EUA, as políticas públicas tiveram início com o rótulo de *Policy Science.* Já na Europa, particularmente na Alemanha, alguns campos de políticas ganharam visibilidade no início dos anos de 1970, com a ascensão da social democracia contribuindo, significativamente, para a expansão das políticas setoriais. Por outro lado, no Brasil, as pesquisas sobre políticas públicas ocorreram nos anos de 1990, com destaque para a análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas, com estudos de natureza descritiva e com graus de complexidade analítica e metodológica bastante distintos. (LERNER, LASSWELL, 1951; FREY, 2000).

Antes de apresentar a evolução histórica, definições e aplicações sobre política púbicas, é importante resgatar as concepções clássicas do termo “política”. Para Frey (2000), a *policy analysis* possui três dimensões que envolvem o termo “política” na literatura em inglês, as quais estão ligadas ao campo de políticas públicas. A primeira se trata do emprego dos conceitos de *polity*, relacionando-se às instituições políticas, ou seja, à organização política de um grupo,

governo ou sociedade. Já a *politics* refere-se aos processos políticos e a um conjunto de procedimentos formais e informais traduzidos nas relações de poder, propondo soluções aos conflitos públicos. Por último, a *policy* (*public policy*) trata dos resultados e conteúdos concretos, entendidos como "*outputs*" da atividade política (*politics)* e compreende o conjunto de decisões. (CAVALCANTI, 2007; FREY 2000; SOUZA, 2006; RUA, 2014). No quadro, a seguir, apresenta-se os termos citados:

Quadro 1 - Definições de polity, politics e policy

Dimensão institucional ***"polity"*** ↓ "Sociedade política"	• Refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. • É um conjunto de procedimentos formais e informais, que são traduzidas em relações de poder, com enfoque para a resolução dos conflitos do Estado para melhor alocação dos recursos públicos.
Dimensão processual ***"politics"*** ↓ "a política"	• Refere-se ao processo político, por vezes conflituoso, devido à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. • Representa as instâncias decisórias do processo político que envolvem diversos atores que possuem maiores possibilidades de intervenção, tanto os *policy makers* (formuladores de políticas) quanto os demais atores sociais interessados nas decisões políticas.
Dimensão material ***"policy"*** ↓ "Política Pública"	• Refere-se aos conteúdos concretos e à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo das decisões políticas. • Representa o conceito de Políticas Públicas. As *policies* são *outputs* (saídas), resultantes da atividade política, da dimensão procedimental da política (*politics*): faz referência ao conteúdo da política e a à materialização das propostas dos programas políticos.

Fonte: FREY (2000) - Elaborado pela autora.

O quadro 1 apresenta o entendimento dos sentidos dos termos *polity*, *politics* e *policy* e fornece elementos importantes para o estudo de políticas públicas, enfatizando a questão do "entrelaçamento" que existe entre eles e de sua influência mútua, conforme o trecho seguinte: "[...] essas diferenciações teóricas dos aspectos peculiares da política fornecem categorias que podem se evidenciar proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente". (FREY, 2000, p.217).

O eixo analítico das políticas públicas, conforme apresentou o Quadro 1, para Souza (2006, p.40), está contido "[...] na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político *(politics)* e à sociedade política *(polity),* e nas instituições/ regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública".

Para a autora, as instituições são responsáveis pelas decisões, os desenhos e a implementação das políticas públicas, focalizando no seu processo ou nos resultados. Compreendidos esses conceitos, o próximo item do texto apresenta um estudo ampliado sobre a *policy*, ou seja, a contextualização e as definições de políticas públicas que irão nortear essa pesquisa.

2.1 Histórico e definições de políticas públicas

O percurso do resgate histórico sobre a disciplina acadêmica que se dedicou aos estudos de política pública surgiu de uma abordagem da ciências políticas a partir dos trabalhos de Harold Dwight Lasswell, no final dos anos de 1940 e no início dos anos 1950, articulados de forma mais proeminente em seu ensaio "*The policy orientation*"[11], por meio de uma aplicação científica rigorosa na abordagem de questões relacionadas às práticas do governo com o intuito de criar subsídios para contribuir com a governança democrática. (DELEON, 2008; FISCHER, 2003; PARSONS, 1995; SABATIER, 1999).

Os estudos de Lasswell introduzem a expressão *policy analysis* (análise de política pública), propondo que a ciência das políticas públicas (*policy science)* se pautasse nas características de multidisciplinariedade, voltada para a solução de problemas e, explicitamente, normativa. Esses estudos visavam conciliar o conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e estabelecimento de um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013; SOUZA, 2006).

O projeto das *policy sciences* seria uma ciência social que visava à construção de um campo de conhecimento projetado, especificamente, para o desenvolvimento de pesquisas e métodos de enfrentamento dos problemas governamentais por meio da expertise de técnicos treinados em métodos de análise e solução de problemas públicos. (DELEON, 2008; CAPELLA; BRASIL, 2018; SOUZA, 2006).

A ciência política, a partir da década de 1950, recebeu também contribuições de diversos autores como Herbert Simon, que desenvolveu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*); Charles Lindblom, que questionou a ênfase no racionalismo

[11] Ver: LASSWELL, H. D. The Policy Orientation. In: The Policy Sciences. (Orgs.) LERNER, D.; LASSWELL, H. D. Stanford: Stanford University Press, 1951.

de Laswell e Simon, propondo a incorporação de variáveis como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o qual não teria, necessariamente, um fim e, por último, David Easton, que estabeleceu uma relação entre formulação, resultados e o ambiente em que recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultado. Estes autores foram considerados ao lado de Lasswell, os "fundadores" das políticas públicas. (DELEON, 2008; SABATIER, 1999; SOUZA, 2006).

As *policy sciences* pautaram-se também nas produções acadêmicas no que se refere ao desenvolvimento voltado ao desenvolvimento de métodos e teorias aprimoradas por meio de estudos criteriosos e fundamentados em métodos quantitativos que demonstrassem a exequibilidade de averiguar as relações governamentais e propor soluções para os problemas públicos diagnosticados na realidade empírica. (DELEON, 2008; CAPELLA; BRASIL, 2018).

Para Souza (2006), os fundamentos que embasam o estudo de políticas públicas centram-se nas diferentes ações dos governos a partir de uma análise científica dos estudiosos do campo de públicas. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, motivo pelo qual essa teoria explica também as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Para a autora, o estudo de políticas públicas apresenta-se:

> [...] como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real [...] partidos ou coalizões de partidos que governam contam, principalmente no momento da formulação. (SOUZA, 2018, p.19).

O campo das políticas públicas tem como objeto as decisões tomadas pelos governos em fazer algo (ou não fazer algo) a respeito de problemas públicos, conforme a clássica definição de Thomas Dye (1984). O protagonismo na produção de políticas públicas é ocupado pelo governo, ou seja, os fatores que determinam se uma ação é ou não uma política pública. Trata-se da personalidade jurídica do ator, que deve ser sempre um ator estatal.

Os governos optam por determinadas ações que podem ser configuradas como uma decisão "negativa" ou "não negativa", se determinado objetivo for manter o *status quo.* As ações ou omissões adotadas por um governo perante os problemas públicos fazem parte da agenda política, conforme indica o trecho seguinte:

> Política pública é o que os governos escolhem fazer ou não fazer. Os governos fazem muitas coisas. Eles regulam o conflito dentro da sociedade; eles organizam a sociedade para continuar o conflito com outras sociedades; eles

> distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais aos membros da sociedade [...]. Assim, as políticas públicas podem regular o comportamento, organizar burocracias, distribuir benefícios ou extrair impostos - ou tudo isso de uma vez. (DYE, 1984, p.1, tradução nossa).

A *public policy* se refere ao conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas, bem como ao processo de construção e atuação dessas decisões. Assim, uma política pública possui dois elementos fundamentais: 1) intencionalidade pública; 2) resposta a um problema público. Isto se refere à razão para o estabelecimento de uma política pública em relação ao tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante a partir das decisões governamentais conscientes e deliberadas. (SECCHI, 2013).

Ao estudar as escolhas realizadas pelos governos frentes aos problemas públicos, essas ações fazem parte de um conjunto de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Estas decisões podem provocar alterações no tecido social no que se refere aos valores, ideias e visões dos que adotam ou possuem a capacidade de exercer influência em determinadas decisões. Os resultados das estratégias adotadas pelos diversos atores inseridos nesse processo podem ser desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. (SARAVIA, 2007; SECCHI, 2013).

Na literatura especializada não há um consenso entre os pesquisadores a respeito da definição do conceito de políticas públicas, mas existem variadas definições que se originaram da ciência política até os autores contemporâneos que estudam esse tema.[12] Assim, buscamos apresentar as definições clássicas que nortearão esse trabalho. Ou seja, políticas públicas se caracterizam como uma locução polissêmica, cuja conceituação só pode ser aproximada, não existindo "uma única, nem melhor, definição sobre o que [ela] seja". (SOUZA, 2006, p.24).

As definições sobre políticas públicas se relacionam com os governos, os quais podem ser entendidos como um *lócus* dos conflitos de interesse, ideias e preferências, centrado em uma análise na qual o conjunto se sobressai aos indivíduos, instituições e a interação dos entes governamentais com outros atores constituem elementos fundamentais. (SECCHI, 2013).

Souza (2018), ao tratar a formulação de uma política pública como um processo de inter-relações complexas, corrobora a ideia de Jenkins (1978 apud HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p.8) ao definir uma política pública como "[...] um conjunto de decisões inter-relacionados, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios". A escolha dessas ações diz respeito ao conteúdo de uma política, ou

[12] Em um campo polissêmico como apresentamos no texto, para essa pesquisa, adotamos as definições de Thomas Dye sobre políticas públicas como entendimento principal e norteador desta pesquisa visto que os autores citados também se referenciaram a partir das publicações de Dye.

seja, à "seleção de objetivos e dos meios" que estão inseridos nesse contexto de "inter-relacionados" que os governos dificilmente lidam com os problemas com uma única decisão, como afirmou Thomas Dye. As decisões finais do governo, ao selecionar a maioria das políticas, enovelam uma série de fatores que contribuem cumulativamente para o impacto do resultado (*outcome)*.

O ato de produzir políticas públicas é uma ação estatal, contudo, Saravia (2007, p.31) afirma que "a política pública é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito de sua competência e é coletivamente vinculante". Isto significa que as decisões pertencentes aos grupos de interesses referentes aos negócios privados não produzem políticas públicas, mas podem influenciar, direcionar, controlar e ajudar a formular políticas públicas. O processo descrito pode envolver todos os níveis do governo e suas fases não estão totalmente restritas aos atores formais. (BRASIL; CAPELLA, 2016; DYE,1984; SECCHI, 2013).

Nessa tese, 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 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. Isso significa que o processo de formulação de políticas públicas contou com diversos representantes de associações, sindicatos, movimentos sociais, entre outros que marcaram presença em várias situações nas quais seus interesses precisaram ser defendidos perante o legislativo e à comunidade de especialistas presentes naqueles momentos, principalmente nas audiências públicas. Essa defesa faz com que a "ideia" apresentada consiga atrair mais adeptos, nesse caso, atores que estavam na oposição ou neutros, e fortalecer a imagem positiva do projeto diante do legislativo, executivo e dos burocratas de alto escalão como ministros de estado e secretários.

A citação seguinte retrata os atores que podem formular uma política pública:

> Os governos têm um papel especial na *policy-making* pública por força de suas capacidades de tomar decisões oficiais em nome dos cidadãos, isto é, decisões sustentadas por sanções contra quem as transgredir. [...] falamos em políticas públicas, estamos sempre nos referindo às iniciativas sancionadas por governos. Embora as atividades dos atores não governamentais possam, e, muitas vezes, de fato influenciam as decisões políticas dos governos, e estes

> por sua vez deixem as implementações de políticas a carga de organizações não governamentais (ONGs), os esforços e iniciativas desses atores **não constituem**, em si, política pública. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.6-7, grifo nosso).

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 ser 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.* Ao realizar uma opção, o governo precisa racionalizar as preferências por determinada política que pode ser limitada pela falta de recursos financeiros, pessoas capacitadas para implementar e/ou de informação que dificultem a exequibilidade das ações escolhidas, entre outros. (JENKINS, 1978 apud HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

Desse modo, os estudos que se pautaram em análises de políticas públicas encontraram diversos obstáculos teórico-metodológicos que conduziram os pesquisadores dessa área a reformularem suas bases de análises, sobretudo, após a década de 1990. Para Sabatier (1999), esse cenário levou os analistas a buscarem “melhores teorias” que resolvessem os impasses das análises, bem como romper com a base teórica que se fundamenta no processo de produção de políticas baseada na noção de ciclo (ou de estágios) racionalmente ordenados. Estas críticas fomentaram a evolução do entendimento acerca do processo de produção de políticas públicas. (DELEON, 1999; CAPELLA; BRASIL, 2018).

Entendemos que a política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por diferentes atores que compõem o governo ou que operam externamente ao Estado. Destaca-se que os efeitos das políticas públicas são moldados dentro das estruturas nas quais esses atores operam a partir das ideias que defendem, aliando-as com as forças que se relacionam com as interações dentro do processo de *policy-making.* Este contexto, para

alguns pesquisadores, se apresenta dentro de um ciclo de políticas públicas. Já para analistas mais contemporâneos, esses estudos se fundamentam em modelos sintéticos de análise de políticas públicas que focam na definição de problemas e busca de soluções no contexto de formulação de políticas que irão compor a agenda governamental, conforme serão apresentados nos tópicos seguintes.

2.2 Definição do problema e formação de agenda governamental

A compreensão sobre o entendimento sobre políticas públicas inicia-se, a princípio, com a definição e seleção dos problemas levantados juntamente com as soluções e a participação dos atores nesse processo. Os problemas podem ocorrer em diferentes instâncias da sociedade, mas devemos nos concentrar em questões que são comuns dentro do campo específico de problemas e necessitam da atuação dos poderes públicos para resolução.

Dessa maneira, os pesquisadores envolvidos nos estudos sobre políticas públicas buscam compreender como "[...] os problemas são conceituados e levados ao governo para solução; [e as] instituições governamentais formulam alternativas e selecionam soluções políticas; e essas soluções são implementadas, avaliadas e revisadas". (SABATIER, 1999, p.03).

As demandas públicas compreendidas como problemas possuem uma discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Ou seja, há uma diferença entre a situação real e a situação imaginada como uma realidade pública. Destaca-se que um problema público pode coexistir com diversos outros por um longo período e, em seguida, não receber mais atenção suficiente da sociedade e dos formuladores de política, perdendo sua relevância e dando lugar às novas questões. (SECCHI, 2013).

Com relação à construção de políticas públicas, compreende-se que na sociedade os problemas são entendidos: "[...] na política para atingir metas - mobilizar o apoio para um lado em um conflito. Definir um problema é fazer uma declaração sobre o que está em jogo e quem é afetado e, portanto, definir interesses e a constituição de alianças. Não existe uma definição de problema apolítica". (STONE, 2002, p.231, tradução nossa). Todos os problemas possuem um embasamento político a partir do contexto em que está inserido e dos atores que o direcionam para os diferentes níveis de agenda governamental.

As diversas demandas da sociedade materializadas em problemas que são obrigações constitucionais devem ter prioridades na busca por soluções, requerendo apenas o exercício da

responsabilidade por parte do Estado. Por outro lado, há soluções que dependem de diversos atores e instituições, mas não eliminando a intervenção do Estado. Algumas reivindicações originam-se de:

> [...] problemas relativamente simples e localizados, com respostas disponíveis; outros são problemas complexos, em escala e interdependentes que não podem ser tratados isoladamente. Alguns são problemas rotineiros e programáveis; outras são inéditas e devem ser enfrentadas com medidas inovadoras. Em suma, as relações cotidianas entre sociedade e Estado assumem a forma de problemas e soluções, demandas e ofertas, conflitos e arbitragens, necessidades e satisfações. O Estado é concebido em sua origem e função como o encarregado de resolver os problemas que as relações entre os particulares causam ou que são incapazes de resolver. (VILLANUEVA, 1996, p.23).

Ao vincular claramente a definição ou abordagem do problema com o processo de tomada de decisão, aborda-se uma visão "labiríntica" da questão em que serão colocadas as diferentes rotas de saída, transformando os problemas em tomadas de decisões. Isso significa que ao entender um problema como melhoria de oportunidades, o processo de definição dos problemas passa a ser a busca, a criação e o primeiro exame de ideias para conceber o conjunto de soluções. É necessário escolher uma questão e diferentes alternativas de solução ou seguir a ideia anterior, que é estabelecer diferentes problemas e estabelecer as oportunidades de melhorias. (DERY, 1984; SUBIRATS, 2007).

O desenvolvimento de uma política pública inicia-se com a identificação de um problema, estabelecimento de objetivos materializados nas soluções, escolha de formas de atuação, definição de um curso de ação e implementação das decisões. Essa descrição completa-se com as deliberações do processo decisório, do processo político, a partir das definições de prioridade do governo e análise das redes, interações e competições entre os atores no sistema político, envolvendo partidos, atores formais e informais. (BRASIL; CAPELLA, 2016).

A percepção de alguns dilemas presentes na sociedade e a busca por soluções integram-se à percepção e rotina de diversos atores como dos partidos políticos, movimentos sociais, burocratas, os agentes políticos, acadêmicos e as ONGs, os quais fazem parte de um conjunto de atores que se preocupam, constantemente, em identificar os problemas públicos. Dessa maneira, “se um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na sua resolução, este poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridades de atenção. Essa lista de prioridades é conhecida como agenda.” (SECCHI, 2013, p.45).

Nos processos chamados estágios pré-decisórios, enquadram-se a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*). Desse modo, 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 a qualquer momento". (KINGDON, 2014, p.3, tradução nossa).

A construção da agenda é concebida como um conjunto de problemas relevantes por alguns atores, os quais buscam a inclusão destes na lista de prioridades do poder público. Entendemos, de modo sintético, que:

> Uma agenda é uma coleção de problemas, entendimentos de causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que chamam a atenção do público e de seus representantes governamentais [funcionários públicos]. Uma a agenda pode ser tão concreta quanto uma lista de projetos de lei que tramitam na legislatura, mas também inclui uma série de crenças sobre a existência e magnitude dos problemas e como estes devem ser tratados pelo governo, setor privado, organizações sem fins lucrativos ou por meio da ação conjunta de alguns ou todos essas instituições. (BIRKLAND, 2007, p.63, tradução nossa).

Após este momento, as questões podem ser expressas de diferentes maneiras, em forma de programas de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou somente uma simples lista de assuntos. A inclusão de temas na agenda faz com que os fatos sociais adquiram um status de "problemas público", transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. A partir dessa etapa, inicia-se um processo amplo de disputa por atenção, concentrando o objetivo central em analisar o processo pelo qual problemas são considerados mais relevantes ao longo do tempo, tornando-se o elemento chave para compreender a ação governamental. (CAPELLA, 2018).

Os problemas entram e saem das agendas, sendo que, quando ingressam, ganham relevância e, posteriormente, perdem espaço com a chegada de outras questões. Há diversos tópicos importantes que limitam a entrada de questões na agenda como a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular. Isso faz com que diversos assuntos não fiquem ou permaneçam na agenda por muito tempo. (SUBIRATS, 1989).

Na construção de uma agenda governamental existem algumas pré-condições para que um problema entre na agenda política: 1) Atenção que diferentes atores como cidadãos e grupos de interesse da mídia devem dar às determinadas situações que mereçam intervenções; 2) Resolutividade de ações viáveis, necessárias e exequíveis; 3) A Competência do problema precisa ser de responsabilidade pública. (COBB; ELDER, 1983).

De acordo com Birkland (2007), ao compreender o processo de formação de agenda como uma coleção de problemas e soluções, ganham ou perdem público e atenção da elite:

> A competição de grupo para definir a **agenda é feroz** porque nenhuma sociedade ou instituição política tem a capacidade de abordar todas as alternativas possíveis para todos os possíveis problemas que surgem [...]. Os grupos devem, portanto, lutar para ganhar os lugares de seus problemas entre todas as outras questões compartilhando o espaço limitado na agenda ou para se preparar para o momento em que uma crise torna sua questão mais provável de ocupar um espaço de maior destaque na agenda. Mesmo quando um problema ganhe atenção, os grupos devem lutar para garantir que sua descrição do problema permaneça em primeiro plano [...]. (BIRKLAND, 2007, p.63, grifo nosso).

Do mesmo modo em que há uma disputa entre os atores, para que um problema entre na agenda existe também uma arena de disputa para uma questão permanecer por um tempo até conseguir um encaminhamento de solução. Contudo, para que essa permeância ocorra, é importante que os problemas estejam acompanhados de um conjunto de soluções possíveis e que esses atores envolvidos trabalhem para afastar a entrada de outras possíveis questões na agenda, reduzindo, desse modo, o conflito por espaço na agenda. Para Cobb e Elder (1971), há sempre dois grupos em disputa pela definição de problemas: os ganhadores e os perdedores. Os ganhadores são dominantes e buscam conter o avanço dos conflitos. Já os perdedores têm como objetivo expandi-lo e politizá-lo.

A compreensão dos problemas no decorrer do século XX passou de uma perspectiva positivista/funcionalista em que classificava o entendimento de problemas apenas como "fatos" mensuráveis e passíveis de solução, ou ainda disfunções do sistema social. Neste cenário, o trabalho do analista de políticas públicas precisava somente encontrar as incidências de problemas sociais e buscar os melhores caminhos para sua resolução. Desta maneira, os problemas sociais possuem uma existência objetiva, e com a utilização de técnicas corretas é possível analisá-los e planejar as resoluções. (CAPELLA, 2018; PARSONS, 2007).

Por outro lado, a partir das definições dos "interacionistas simbólicos[13]", especialmente pelos autores vinculados à Escola de Chicago, que desenvolveram estudos sobre a sociologia dos problemas, existe:

> [...] uma situação objetiva, mesmo que disfuncional, não consistia em condição suficiente para ser entendida como um problema social. Os problemas são vistos pelos interacionistas, como construções sociais, implicando não apenas condições objetivas, mas também juízos subjetivos. Nessa perspectiva, o papel do analista de políticas públicas envolveria a explicitação de definições e pressupostos subjacentes a determinadas

[13] Para o sociólogo Herbert Blumer, no interacionismo simbólico um indivíduo interpreta os fatos e age perante outros indivíduos ou coisas depende do significado em que é atribuído a esses outros indivíduos e coisas. Esse significado é resultado dos processos de interação social e os significados podem sofrer mudanças ao longo do tempo.

> construções sobre problemas e a identificação de pontos de vista alternativos. (CAPELLA, 2018, p.15).

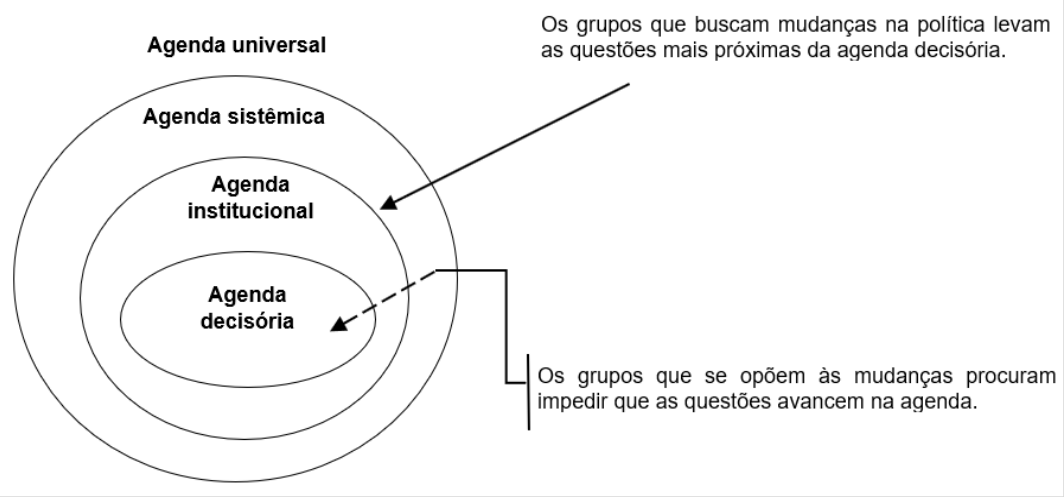
Desse modo, o processo de definição dos problemas e apresentação dessas ideias para população em geral é chamado de construção social dos problemas, no qual passou a se considerar estudos desenvolvidos sobre movimentos sociais, mídia e opinião pública, questões urbanas, entre outros, fundamentando-se pesquisas importantes sobre formulação de políticas públicas dentro do cenário da Ciência Política. (SCHATTSCHNEIDER, 1960; COBB; ELDER, 1971; KINGDON, 2014; CAPELLA, 2018).

Desse modo, considera-se a integração dos diferentes atores envolvidos nessa formulação, os quais fundamentam suas ideias por meio de diversos símbolos, estatísticas sociais e históricas, já que os problemas, quando surgem na pauta de discussão, geram incerteza, desigualdade e outros considerados indesejáveis. No entanto, algumas políticas reduzem a incerteza para um grupo; por outro lado, produz indefinições para outros. Contudo, ao declarar que um problema não é relevante, é necessário convencer os outros interlocutores sobre essa proposta. (STONE, 2002; BIRKLAND, 2007; 2019).

Dentro das comunidades de políticas, os atores podem agir isoladamente ou, mais frequentemente, em coalizão com outros grupos para que suas ideias ganhem força no debate político. Contudo, não são as melhores retóricas de convencimento ou notas técnicas que se sobressaem, mas os grupos mais poderosos, os quais possuem maior capacidade de influenciar os resultados dos debates políticos. Assim, “Esse argumento sugere um modelo de elite de formulação de políticas, no qual relativamente poucas pessoas tomam as decisões importantes que afetam as políticas públicas”. (BIRKLAND, 2019, p.216).

Após apresentar as definições de problemas e a articulação entre diferentes atores para formular respostas a esses problemas, é significativo conhecer o caminho que esses problemas percorrem no processo de formação de agenda. Assim, nos estudos de políticas públicas e definição de agenda, é importante apresentar os vários níveis que uma ideia percorre para se tornar uma política pública, conforme a ilustração, a seguir:

Figura 5 - Níveis de agenda



Fonte: Adaptado de BIRKLAND (2019, p.219)

Ressalta-se que as agendas existem em todos os níveis de governo. De acordo com a Figura 5, o nível mais amplo de agenda é denominado de universal, o qual possui uma lista de ideias possíveis que podem ser discutidas e promovidas em qualquer sociedade ou sistema político. Todas as comunidades de políticas, comissões do Congresso, Câmara dos Deputados Federais, Assembleia legislativa estadual, entre outras, possuem uma coleção de questões que estão disponíveis para discussão e disposição. Todas essas questões podem ser categorizadas com base na instituição em que está inserida, para que depois seja tomada a decisão final de promulgar e implementar ou rejeitar uma política específica. (BIRKLAND, 2019).

O segundo nível é denominado de agenda sistêmica, a qual engloba qualquer problema ou ideia que possa ser considerada como relevante pelos participantes do processo político, desde que essa ideia não esteja fora das normas sociais, políticas, ideológicas e legais estabelecidas. Na agenda sistêmica, concentra-se diversos assuntos que são de interesse das comunidades de políticas, despertando a atenção pública e envolvendo assuntos que são de interesse do governo. A fronteira entre a agenda sistêmica e a agenda universal representa o limite da legítima autoridade governamental existente. (COBB; ELDER, 1983; BIRKLAND, 2019).

O terceiro nível é denominado de agenda institucional ou agenda formal, responsável por elencar os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar. Ou seja, é composta por uma lista de questões que estão sendo consideradas como relevantes entre as discussões de uma instituição governamental que pode ser o poder executivo, legislativo ou comissões específicas da Câmara dos Deputados ou Senado Federal. No processo de formulação de políticas, o propósito de diversos atores inseridos nesse jogo de conflitos e interesses é mover

as políticas da agenda sistêmica para a agenda institucional ou impedir que as questões cheguem à agenda institucional. (BIRKLAND, 2019).

O último nível da agenda é denominado de agenda decisória, a qual possui uma coleção de assuntos que estão próximos de serem deliberados por um órgão governamental como projetos de lei (PL), medidas provisórias, decretos e processos judiciais ou regulamentos. Nesse momento, apresenta-se um conflito maior entre os atores participantes do processo decisório e encontram-se as decisões governamentais que podem desencadear conflitos em diferentes níveis do governo. Por outro lado, o conflito na agenda decisória pode se expandir, sendo, frequentemente, o objetivo principal de muitos grupos de interesse.

É importante salientar que diversos temas irão integrar a agenda governamental a partir do momento em que houver interesse dos formuladores de políticas. Esse processo é complexo e trabalha com uma grande quantidade de questões, contudo, 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). (CAPELLA, 2007).

Em suma, cada nível da agenda definido por Birkland (2019) engloba um conjunto de temas finitos, visto que nenhuma sociedade ou sistema político pode abordar todas as alternativas possíveis para resolver todos os problemas que surgem a qualquer momento. Mesmo que no processo de seleção de temas para agenda possa ser utilizado recursos e tecnologias para aumentar a capacidade de execução da agenda de algumas instituições, em última análise, ainda haverá uma competição inevitável por um espaço na limitada agenda. Entende-se que ainda que um problema esteja na agenda, pode haver considerável controvérsia e competição, incluindo as causas políticas para mantê-lo no status de problema público. (BIRKLAND, 2007; 2019).

Kingdon (2014), em seus textos, discutiu sobre como alguns problemas entram na agenda por meio da apresentação de indicadores estatísticos gerados a partir dos dados coletados por várias agências e eventos, os quais sinalizam alguma anormalidade na situação, indicando que tal fato receberá considerável atenção entre os formuladores de políticas. Os exemplos incluem mudanças nas taxas de desemprego, níveis salariais, níveis de poluição, violência, diferentes tipos de crimes, catástrofes ambientais, guerras, desempenho dos alunos, entre outros. Esses indicadores evidenciam que problemas baseados em estatísticas precisam ser interpretados e divulgados por grupos de interesse, agências governamentais e empreendedores de políticas para promover suas ideias de políticas. Isso não significa que os

grupos, frequentemente, usarão as estatísticas oficiais para sugerir que existem problemas, ignorando outros indicadores que podem sugerir o contrário. (KINGDON, 2014).

Os eventos citados despertam a atenção dos membros da comunidade política para os potenciais eventos focais, os quais podem alterar muito rapidamente a consciência da massa e da elite sobre um problema social. Desse modo, esses eventos podem levar grupos, líderes governamentais, empreendedores de políticas, a mídia de notícias ou o público em geral a prestar atenção nos novos problemas ou naqueles já existentes que se encontram em posições decisivas na agenda, podendo buscar soluções inseridas nas falhas políticas (KINGDON, 2014).

Após a explicação da definição dos problemas e formação de agenda, no tópico a seguir, apresentamos a descrição dos principais modelos de políticas públicas e os conceitos que nortearão a análise dos documentos propostos para essa pesquisa, principalmente no que se refere à produção de ideias e participação dos atores no processo estudado.

2.3 Modelos sintéticos de análise de Política Públicas

A análise de políticas públicas a partir dos anos de 1970 e 1980, principalmente nos EUA, inicia-se como um estudo fundamentado no desenvolvimento de modelos de análise que compreendiam as políticas públicas em etapas sequenciais. Esses modelos entendiam que o desenvolvimento de políticas públicas ocorria em algumas fases, iniciando com a formação da agenda, formulação da política, implementação e avaliação. (SECCHI, 2013). Por outro lado, o modelo de análise a partir de fases foi criticado por analistas de políticas públicas justamente por não possibilitar o entendimento de relações causais, com imprecisões descritivas, prejudicando os resultados das análises e conhecimento para o campo de políticas públicas. (SABATIER, 1999; ALMEIDA; GOMES, 2018).

A fundamentação da crítica das análises de políticas públicas em fases se desdobrou, a partir dos anos de 1980, em modelos que contribuíram para a discussão por meio de alguns conceitos essenciais. Estes modelos traziam uma ampla compreensão dos atores, instituições, redes/subsistemas, ideias/crenças, fatores contextuais e eventos, cujos modelos de análises em ciclos não abordavam com ênfase e passaram a fazer parte de análises inseridas das discussões do processo de políticas públicas (*policy process)*. (CAIRNEY; HEIKKILA, 2014; ALMEIDA; GOMES, 2018).

Desse modo, o processo de políticas públicas tem como pressuposto que: “[...] em todas as suas fases por diferentes tipos de atores e instituições, os atores podem estabelecer relações (redes formalizadas ou não) de acordo com suas crenças/interesses na defesa de uma ideia,

sendo suas ações afetadas pelo contexto em que operam e influenciadas por eventos externos". (ALMEIDA; GOMES, 2018, p.445).

Durante os anos de 1980, iniciou-se o desenvolvimento de modelos ou frameworks explicativos de análises de políticas públicas, os quais possuíam a finalidade de compreender as ações do governo. Ou seja, as escolhas de soluções adotadas diante dos problemas públicos, os impactos dessas opções feitas pelo Estado e análise das repercussões na sociedade e na vida dos cidadãos. Desse modo, reconhece a importância dos modelos como guia para os analistas de políticas públicas realizarem estudos sobre o processo decisório e/ou dos resultados de uma determinada política pública. Isto permite conhecer os possíveis conflitos, a trajetória e o papel dos indivíduos, grupos e instituições envolvidos nos processos estudados. (SOUZA, 2006).

Os modelos que utilizamos para referenciar os principais conceitos usados no desenvolvimento desta pesquisa fazem parte do *Garbage Can* ou "lata de lixo" que foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen, em 1972, e influenciou o desenvolvimento dos modelos mais utilizados nos estudos de políticas públicas - Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) -, proposto por John Kingdon, em 1984; o Modelo de Coalizões de Defesas (*advocacy coalitions framework*), proposto por Paul Sabatier e Jekins-Smith, em 1993 (revisado e ampliado pelos autores em 1999), e o Modelo do Equilíbrio Pontuado (*punctuated equilibrium*), elaborado por Frank Baumgartner e Brian Jones, em 1993.

Os modelos apresentados nos estudos de processo das políticas públicas possuem um traço em comum que é compreender "o processo das políticas públicas como complexo, instável e sujeito a relações de poder entre diversos atores. Além disso, incluem importantes variáveis como as ideias, a mídia e a opinião pública, considerando-as importantes influências na consolidação de uma política". (ALMEIDA; GOMES, 2018, p.445). Os modelos citados possuem várias possiblidades de conseguir se enquadrar em estudos de políticas atraentes para analisar o processo de construção de diferentes políticas e em diferentes realidades. (ALMEIDA; GOMES, 2018).

Na tentativa de obter uma visão mais integradora sobre o processo pelo qual se originam as políticas públicas, estudos recentes realizados por têm combinado mais de um modelo teórico para o estudo de caso empíricos. (EÇA, FRACALANZA; JACOBI, 2011; ARAUJO; RODRIGUES, 2017; ROLAND; HELLER; REZENDE, 2020; GOMES; MOURA; ALVES, 2019; CAIRNEY; HEIKKILA, 2014; ALMEIDA; GOMES, 2018). Entretanto, embora essa combinação possa contribuir para a compreensão e descrição do fenômeno, não possibilita compreender a dinâmica desse processo, fruto das interações e relações interdependentes das partes. Contudo, estes estudos lançam uma crítica aos autores que tentam realizar estudos

lineares por meio dos modelos tradicionais de análise de políticas, chamando a atenção para outros tipos de análises como a teoria da complexidade para o campo de políticas públicas entende que o processo político é complexo, a partir da interação de diversos elementos ao longo do tempo. (AZEVEDO, 2016).

A seguir, a descrição teórica dos principais conceitos dos modelos de análises de políticas públicas que auxiliarão no desenvolvimento dessa pesquisa. Ressalta-se que esse referencial utilizado fornece elementos essenciais ao texto, mas, para esse trabalho, não será realizado a aplicação de um modelo específico de análise de políticas públicas. Com isso, buscamos a relação entre os conceitos apresentados pelos autores e revisores dos modelos e a compreensão do nosso objeto de análise, o qual se refere à formulação de políticas públicas e às escolhas do governo federal, dentro do recorte temporal escolhido, as quais compuseram a agenda educacional.

O modelo *Garbage Can* parte da ideia de que as escolhas de políticas públicas ocorrem como se as alternativas estivessem em uma "lata de lixo". Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções, as quais seriam analisadas de maneira rápida e dependeriam das soluções que os decisores (*policy makers*) possuem naquele momento. As soluções procuram pelos problemas e as escolhas estão no sistema de escolha de um *garbage can* em que diversos problemas e soluções são colocados pelos participantes, aparecendo no cenário de discussões. (SOUZA, 2006).

A abordagem do G*arbage Can*[14] foi aplicada por Kingdon (1984), combinando também elementos do ciclo da política pública, em especial a fase de definição de agenda (*agenda setting*), constituindo o que se classifica como um outro modelo, o de múltiplas fluxos (*multiple streams).* (SOUZA, 2006). A produção de Kingdon foi importante nos anos de 1980, no campo da ciência política, devido aos diversos elementos que compunham a formação de agenda e a participação de diferentes atores nesse processo.

O Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF) faz referência à análise da formulação de políticas governamentais, o qual foi desenvolvido no contexto dos EUA, nos anos de 1980, para a análise de políticas de saúde e transporte. Esse modelo já foi aplicado para analisar diferentes tipos de políticas públicas no contexto brasileiro, por meio de diversas interpretações e críticas, considerando a realidade local a ser analisada e seu contexto histórico, o que enfatiza a

[14]Kingdon tem suas raízes no “modelo da lata do lixo” (*garbage can model*), proposto por Cohen, March e Olsen (1972). Esse modelo foi desenvolvido para a análise de organizações que se configuram como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambiguidade (como universidades e governos nacionais), nas quais estão presentes três características principais: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara (CAPELLA, 2018, p.38).

flexibilidade do método. Contudo, ao utilizar o modelo em diversos contextos, não foi deixada a articulação entre a definição do problema, a definição de alternativas e o processo político, conforme proposto por Kingdon (2014), para explicar as inovações na agenda pública. (EÇA; FRACALANZA; JACOBI, 2011; FERREIRA, 2013; CAPELLA, 2004; ROLAND; HELLER; REZENDE, 2020; GOMES; MOURA; ALVES, 2019; NASCIMENTO; DESLANDES, 2016; ROCHA, 2020).

Na descrição do modelo de múltiplos fluxos o governo é entendido como uma organização permeada por três fluxos decisórios: 1) problemas (*problems stream*); 2) soluções ou alternativas (*policy stream*); e 3) política (*political stream*) e que suas dinâmicas (ou fluxos) ocorrem de modo independente e se desenvolvem de acordo com essas dinâmicas e regras próprias. Qual a relação entre esses três fluxos para impulsionar mudanças na agenda governamental? Para ocorrer mudanças na agenda, deve-se acontecer a junção desses três fluxos. Posteriormente, em momentos críticos, abre-se janelas de oportunidade (*policy windows*), oportunizando as mudanças por uma figura central no modelo, que são os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) (KINGDON, 2014).

O primeiro fluxo é o dos problemas (*problems stream*), fase na qual é construída uma imagem pública em que uma "situação" qualquer passa a ser reconhecida como um "problema público". Nesse momento, as comunidades políticas concebem esses problemas como assuntos que podem se integrar à agenda governamental e fazer parte da construção de uma política a partir do reconhecimento da sociedade e do governo. Para Kingdon (2014), os atores envolvidos no processo precisam selecionar as prioridades, tornando esse processo altamente competitivo pela disputa de espaço na agenda. Os atores concentram sua atenção em determinadas situações potenciais, consequentemente, ignorando outras. (CAPELLA; BRASIL, 2015; KINGDON, 2014).

No fluxo de problemas, as questões potenciais podem ser influenciadas por alguns fatores como indicadores de monitoramento; eventos de grande magnitude (*focusing events*); crises ou desastres; símbolos que concentram a atenção de determinado assunto; e *feedback* das ações governamentais sobre o monitoramento de diversas atividades: de gastos, implementação e avaliação dos servidores ou dos cidadãos. Os problemas são construções sociais, envolvendo a interpretação e tornam-se problemas a partir do momento em que os formuladores de políticas acreditam que precisam intervir, capturando a atenção dos participantes do processo decisório. (KINGDON, 2014).

O segundo fluxo é o das soluções ou alternativas (*policy stream*), as quais são produzidas por comunidades de políticas, compostas por pesquisadores, assessores

parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos e analistas de grupos de interesses que debatem os temas em fóruns, audiências e projetos de lei por períodos longos até que sejam aceitas. Estas ideias surgem nas comunidades (*policy communities*) e flutuam em um "caldo primordial de políticas" (*policy primeval soup*). Neste caldo, ocorrem três situações em relação às ideias iniciais: 1) podem ser mantidas na íntegra (sem alterações); 2) recombinadas em novas propostas; e 3) descartadas nesse processo de disputa por um espaço na agenda. (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2018).

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[15]; 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.

O terceiro fluxo é o da dinâmica política (*political stream*), o qual que marca o momento em que um assunto relevante entra na agenda governamental. Este fluxo é independente em relação ao fluxo dos problemas e o das alternativas, apresentando-se com regras e dinâmicas próprias. Nota-se uma diferença na construção do consenso das ideias. Enquanto no fluxo político as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política, de um modo diferente, no fluxo de alternativas, existe uma persuasão e difusão das ideias. (KINGDON, 2014).

Esse fluxo é influenciado por processos como o humor nacional, formação de coalizões e grupos de interesse, momento em que os participantes sentem uma mudança na opinião pública ou as eleições, indicando mudanças no governo e processo eleitoral são fatores decisivos no estabelecimento da agenda, conforme consta no Quadro 2, a seguir:

[15]Especialistas podem integrar consultorias, grupos de interesse ou universidades, em organizações estatais ou não. Em comum, os especialistas compartilham preocupações com relação a uma determinada área de política.

Quadro 2 –Fatores relevantes à formação de agenda

Clima ou humor nacional (*national mood*)	Os participantes do processo decisório notam um humor favorável ao desenvolvimento de algumas ideias e eliminação de outras.
Forças políticas organizadas pelos grupos de pressão	O consenso ou conflito na arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta.
Mudanças de pessoas estratégicas dentro do governo (*turnover*)	Indica várias mudanças como na gestão; composição do Congresso; chefia de órgãos e de empresas públicas, potencializando o acesso de novos temas à agenda, bloqueio e restrição de outras questões. O início de um novo governo é o momento mais propício às mudanças na agenda.

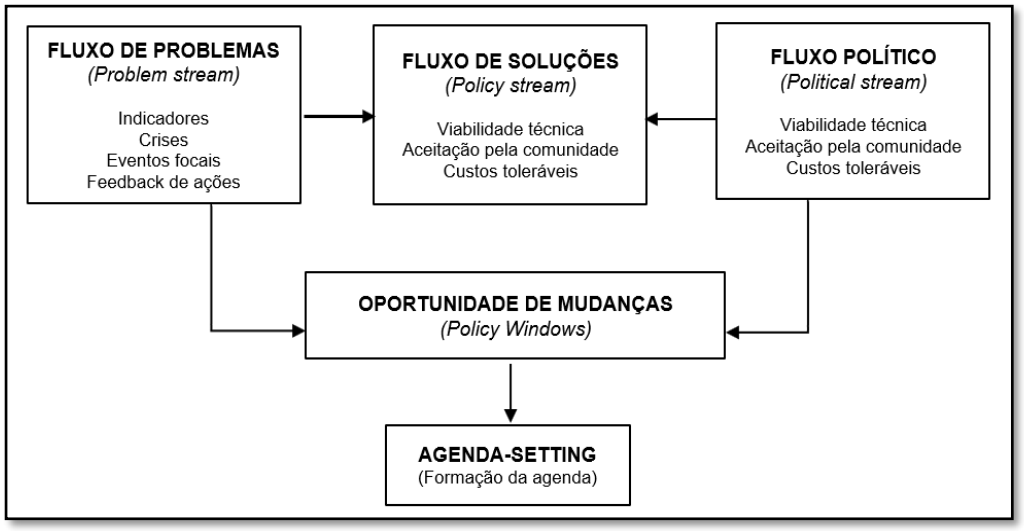
Fonte: Capela (2018, p.42) - Elaborado pela autora.

De acordo com o modelo de múltiplos fluxos, para ocorrer mudanças na agenda é necessário a junção dos três fluxos – problemas, soluções e político - em um processo denominado de acoplamento (*coupling)*, o qual ocorre em momentos em que as *policy windows* se encontram abertas. Nesta oportunidade, uma questão entendida como problema é notada, visto que já existe uma solução disponível, bem como condições políticas, conforme descrevemos no Quadro 2, para atrair a atenção do governo e possibilitar que essas questões sejam encaminhas à agenda. As circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos chamam-se janelas de oportunidades e são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. (KINGDON, 2014; ARAUJO; RODRIGUES, 2017).

A abertura das janelas de oportunidades gera situações importantes de mudanças que devem ser observadas com atenção pelos atores que fazem parte das comunidades de políticas já que são momentos transitórios. Ou seja, em situações impulsionadas por eventos programados ou não, as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não duram muito tempo, pois as "janelas" se fecham rapidamente. A abertura das janelas ocorre periodicamente e é previsível em situações de mudanças no governo, Congresso, gestão das estatais e alterações orçamentárias. Essas mudanças podem acontecer de modo não programado, mas em menor escala. As oportunidades de mudança na agenda finalizam com o término das consonâncias entre os três fluxos. (KINGDON, 2014). (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2018; ARAUJO; RODRIGUES, 2017).

Na Figura 6, apresenta-se um esquema didático do funcionamento do modelo de múltiplos fluxos:

Figura 6 - Modelo de múltiplos fluxos de Kingdon



Fonte: Adaptado de Capella (2007, p.98)

Partindo da análise da Figura 6, que é um esquema ilustrativo para conhecer a dinâmica do modelo de múltiplos fluxos, acrescenta-se o papel dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs)*[16] que são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas, demonstrando-se persistentes na defesa de suas ideias pertencentes ao governo em altos cargos burocráticos, assim como no Congresso (parlamentares ou assessores) ou em grupos de interesse (na comunidade acadêmica, na mídia). (CAPELLA, 2018; 2007). Além dessas características, os empreendedores de políticas públicas são capazes de unir os três fluxos, visto que estão sempre atentos à abertura de janelas e não perdem oportunidades ao perceberem que as janelas estão abertas. (KINGDON, 2014).

O segundo modelo citado é o modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*) – (PET) - foi elaborado por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993), com objetivo de explicar tanto os momentos de estabilidade como os momentos de mudanças rápidas, baseando-se em dois principais eixos: estruturas institucionais e processo de *agenda-setting*. Os autores entendem que as políticas públicas passam por longos períodos de estabilidade, nos quais as mudanças ocorrem de forma lenta, incremental e linear, bem como por períodos de rápidas e significativas mudanças por meio de processos de rupturas e mudanças drásticas, que farão com que a política vigente mude e passe a operar com padrões diferentes. Isso faz com que os

[16]"Os empreendedores de políticas são pessoas dispostas a investir seus recursos em troca de políticas futuras que sejam favoráveis. Eles são motivados por [...] busca por benefícios próprios como proteger ou expandir o orçamento de sua burocracia ou reivindicar crédito [...] sua promoção de seus valores de política [...]. Esses empreendedores são encontrados em muitos locais [...] funcionários eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos ou jornalistas". (KINGDON, 2014, p.204, tradução nossa).

governos deleguem o papel de processamento de determinadas questões aos agentes governamentais, em subsistemas políticos compostos por grupos de atores caracterizados por baixa visibilidade de decisões e poucos participantes, com destaque para os especialistas que focam em determinada política pública. Nos subsistemas, os integrantes se aglutinam em torno de programas ou interesses específicos e tais arranjos acabam sendo caracterizados pela estabilidade e resistência à mudança, regidos pela lógica incremental. (BAUMGARTNER; JONES, 1993)

No modelo do Equilíbrio Pontuado, a noção de subsistemas é central para compreender a composição dos grupos de atores e participação no processo de formação de agenda. Assim, considera-se que os indivíduos operam com racionalidade limitada, para lidar com a multiplicidade de questões políticas aos quais estão submetidos cotidianamente. Define-se que:

> Os subsistemas são compostos por grupos de atores (políticos, especialistas no assunto, lobistas, burocratas) que se focam em uma determinada questão referente à política pública. Os subsistemas sempre processam as questões de forma paralela enquanto os líderes governamentais (o macrossistema) se preocupa com as questões centrais naquele momento[...]. (CAPELLA, 2018, p.51).

No modelo do PET, problemas discutidos no macrossistema possuem maior visibilidade na mídia, propagado nos meios de comunicação como os discursos presidenciais, debates parlamentares, política macroeconômica, cortes orçamentários, entre outros, envolvendo vários participantes que impulsionam rápidas mudanças na agenda, denominadas de pontuações. Essas tomadas de decisões são responsáveis pela junção de novos atores e tomadores de decisão de alto nível, produzindo novas políticas que não poderiam ser formuladas em outra dimensão. Por outro lado, questões do subsistema tendem a manter a estabilidade política e contam com poucos participantes interessados e com baixo nível de conflito. (BAUMGARTNER; JONES, 1993; CAPELLA, 2018).

Dentro das discussões do PET, coloca-se que para as questões migrarem dos subsistemas para o macrossistema, é necessário que ocorra o "monopólio de políticas" (*policy monopoly*), a partir de um conjunto de atores que compartilham um entendimento específico sobre uma questão, unindo-se por interesses. Esse monopólio é associado a uma ideia ligada aos valores políticos daquela comunidade e uma estrutura institucional definida, marcando a entrada ou bloqueio de indivíduos ao processo decisório. Para operacionalizar a análise, utiliza-se o conceito de imagem de política (*policy image*), a qual sustenta as ideias nos arranjos institucionais e permite a compreensão de uma política entre os membros de um subsistema. (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

O modelo do PET atribui uma importância à imagem política que são representadas por:

> [...]ideias que permitem a compreensão dos problemas e das soluções e que podem ser comunicadas de forma simples e partilhadas por uma comunidade, ou seja, são retratos dos problemas, incluindo as narrativas sobre as suas causas e as soluções para os resolver. Quando uma imagem é largamente partilhada e aceite constitui-se como *monopólio político*. [...]. Quando há divergências em relação a uma imagem os defensores de ideias diferentes podem conseguir desestabilizar o monopólio. Imagens políticas alternativas são desenvolvidas com base em dois tipos de componentes: (1) informações e dados empíricos e (2) apelos emotivos. E são geradoras de disputas para a alteração das políticas. (ARAUJO; RODRIGUES, 2017, p.24).

Por meio de uma analogia entre os principais conceitos no modelo de MMF e do PET, afirma-se que, no primeiro modelo, as condições políticas e sociais não se transformam, automaticamente, em problemas necessários para obter a atenção do governo. De modo similar, no PET, é preciso que uma imagem mostre a relação entre o problema e uma possível solução, principalmente dentro do macrossistema.

O último modelo que utilizamos os principais conceitos no quadro de análises nesse trabalho, é o modelo das coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework)* - (ACF)**,** proposto na década de 1980 por Sabatier e Jenkins-Smith e aperfeiçoado por Sabatier e Weible (2007). O ACF tem como objetivo principal entender o processo de formulação das políticas a partir de uma disputa entre coalizões presentes nos subsistemas compostos por atores individuais e coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública. (SABATIER 1999; JENKINS-SMITH, 1999; ARAÚJO, 2013). O trecho seguinte define que no ACF:

> [...] apresenta uma perspectiva integradora, que abarca elementos diversos como valores e ideias, competição entre atores, instituições e fatores externos, contemplando aspectos importantes da realidade complexa e mutável que marca a formulação das políticas públicas em grande parte das sociedades contemporâneas. [...] o modelo incorpora elementos para o estudo do aprendizado político, concretizado, especialmente, a partir da experiência obtida no relacionamento de coordenação e conflito entre os diferentes atores envolvidos nos processos decisórios. (ARAÚJO, 2013, p-1-2).

A dinâmica do ACF inicia-se com uma análise para entender as mudanças nas políticas públicas a partir do subsistema de políticas públicas, definido como o conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas, privadas e sociedade civil em um determinado escopo geográfico. Esses atores estão preocupados com determinada questão de

política pública e, regularmente, tentam influenciar as decisões nesse domínio. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Dessa forma, ocorre, no interior de um subsistema, a união de diversos atores que defendem as mesmas crenças e atuam em conjunto para atingir determinados objetivos políticos, formando uma coligação de causa ou de interesse (A*dvocacy Coalition)*. A citação seguinte apresenta essa relação entre os atores e as coalizões:

> A associação ou a competição entre coligações geram dinâmicas de mudança nas políticas públicas e dinâmicas de recomposição e de emergência de novas questões. Os subsistemas integram uma diversidade de coligações que se distinguem umas das outras pelos recursos de que dispõem e pelas ideias políticas (*policy beliefs*) que defendem (*advocacy coalition*) e que competem entre si para influenciar a tomada de decisão política. (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017, p.16).

Na descrição do ACF há um ator importante que age entre as coalizões que são os agentes negociadores (*policy brokers)*, os quais tentam gerar compromissos entre as posições das diferentes coligações, com o objetivo de apresentar propostas de mudanças políticas viáveis e influenciar a posição dos decisores políticos e das instituições governamentais. Os negociadores possuem um papel similar aos empreendedores de políticas públicas do MMF. Esses atores são hábeis e possuem a capacidade de modificar os resultados das políticas (*policy outputs*).

A criação de mecanismos participativos no processo de políticas públicas em diversas áreas e níveis da administração pública no Brasil é um fato relatado na literatura, e mostra os avanços da criação de conselhos, Fóruns, entre outros dispositivos participativos, os quais apresentam crescimento, seja no nível Federal, estadual e, sobretudo, municipal. (CÔRTES, 2007; TATAGIBA, 2002; RAICHELES, 2000). Apresentamos no subtópico a seguir, os diferentes atores e sua função dentro das comunidades de políticas e na participação da formulação de políticas públicas.

2.4 Atores, ideias e formulação de políticas

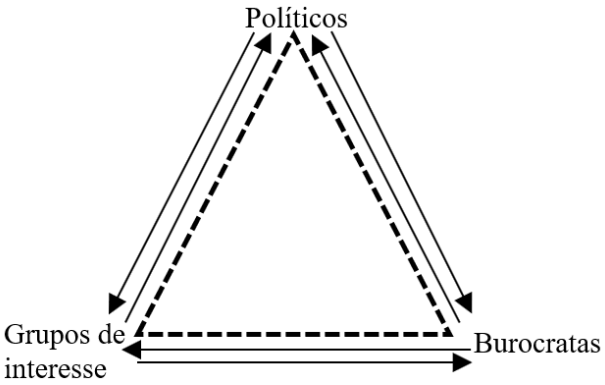
Nos estudos sobre políticas públicas, a relação entre atores e ideias pode ser abordada por diferentes teorias e conceitos. Busca-se, nesse subtópico, compreender os diferentes atores e comunidades de políticas inseridos na formação de agenda de um subsistema de política, baseados nos estudos de Kingdon (2014), Baumgartner e Jones (2003) e Sabatier e Jenkins-Smith (1999), resgatando também a importância dos dispositivos de participação democrática.

Por ouro lado, esse mecanismo rompe com a visão de que nessas nações suas instituições políticas e seus atores são dominados por informações elitistas e pela fraqueza da sociedade civil. (CÔRTES, 2007, 1986; TATAGIBA, 2002; ROCHA, 2020).

Para Côrtes (2007), a decisão política em sociedades complexas que contam com processos democráticos de organizações segmentadas e sofisticadas não ocorre em lugares claramente definidos. Neste contexto, agem a *policy network*[17] (rede de políticas públicas) que formam as comunidades na quais esses atores se confrontam, articulam e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas. Essas redes são compostas por atores que compartilham os mesmos valores sobre uma política setorial. Estes atores sociais podem ser coletivos ou individuais, respeitando a hierarquia entre os mesmos.

A participação de diversos atores no processo de formulação de políticas públicas rompe com o modelo de Triângulo de Ferro utilizado nos EUA, nos anos de 1960, na compreensão das relações de apoio mútuo entre grupos de interesses, políticos, parlamentares e burocratas membros de agências governamentais. A relação entre esses três grupos de atores é considerada crucial na definição de políticas públicas nacionais, conforme a figura, a seguir:

Figura 7 - Triângulo de Ferro



Fonte: Adaptado de Secchi (2013, p.123)

No esquema retratado pela figura acima, o triângulo de ferro é composto por três setas que representam o intercâmbio entre três atores, sendo os grupos de interesses que financiam as campanhas eleitorais aqueles que recebem como retribuição uma legislação que os beneficiam. A relação de troca de favores entre políticos e burocratas ocorre a partir do planejamento orçamentário, garantindo, desse modo, a manutenção de diversas agências

[17]As redes de políticas públicas são compostas de atores públicos e privados que se sintam motivados para debater e agir em torno de temas de interesse comum. (SECCHI, 2013, p.119).

governamentais e, em troca, recebem dos burocratas a implementação de algumas políticas públicas. (SECCHI, 2013).

No modelo do triângulo de ferro, os grupos de interesses de alguns departamentos governamentais fazem lobby com a administração pública na defesa do interesse de algumas agências governamentais, recebendo como recompensa dessas mesmas agências uma implementação favorável aos interesses desses grupos. Ou seja, é uma relação pautada na troca de favores entre os grupos de interesses, parlamentares e burocratas, os quais controlariam o processo de produção de políticas, tornando-os atores capazes de influenciar a agenda do governo. Esse processo exclui a possibilidade de participação de outros atores e a existência da luta de grupos de interesses. (SECCHI, 2013; CAPELLA; BRASIL, 2015; PETERS, 1986).

Dessa maneira, as definições de triângulo de ferro foram desenvolvidas no final dos anos 1970, a qual determina que esse conceito é insuficiente para explicar as conexões existentes no processo político. Assim, "Olhando para os triângulos de controle restritos, tendemos a não ver as redes bastante abertas de pessoas que cada vez mais influenciam o governo". (HECLO, 1978, p. 88). Por outro lado, o autor propõe, alternativamente, o enfoque em redes temáticas (*issue networks)* e nota que "[...] os poucos que são poderosos, tendemos a ignorar os muitos cujas redes de influência induzem e orientam o exercício do poder." (HECLO, 1978, p. 102).

A formulação de políticas públicas é um processo longo e complexo devido às disputas por espaços na agenda governamental entre os temas diversificados que são encaminhados pelos diferentes atores inseridos nesse contexto. Esse cenário é desconhecido pela sociedade civil em todos os níveis da administração pública como em conselhos, fóruns, eventos públicos e, atualmente, pelas redes sociais.

A criação de espaços públicos institucionalizados de participação política tem fortalecido a análise da função que desempenham no contexto de decisão política que ocorre junto aos diferentes níveis administrativos e órgãos do poder Executivo federal, estadual, municipal e distrital, além de suas vinculações com a capacidade organizativa de movimentos sociais e populares. Ressalta-se que a existência desses espaços de participação é a condição necessária para que diferentes atores se envolvam no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Entretanto, essa atuação é mais decisiva se houver uma P*olicy Community* engajada e liderada por atores interessados em construir um canal participativo e de alianças, seja dentro dos ambientes políticos institucionalizados ou em organizações, associações e sindicatos. (CÔRTES, 2007; TATAGIBA, 2002; JORDAN; RICHARDSON, 1982).

As comunidades de políticas (*policy communities*) possuem um papel fundamental no desenvolvimento de políticas públicas devido à sua aliança de diferentes profissionais da área com lideranças populares. Essas comunidades são formadas por redes de atores organizados em torno de uma área de política pública, que reconhecem reciprocamente e compartilham de uma linguagem, um sistema de valor, interesses e identidades em comuns. A composição é de especialistas de determinadas políticas setoriais: saúde, educação, habitação, meio ambiente, entre outros que compartilham das mesmas crenças entendidas como geradoras de alternativas. A origem dos membros de uma comunidade de política pode ser assessores, parlamentares ou funcionários públicos do Congresso, Câmara dos Deputados, Ministérios e Secretarias. Essas equipes também são integradas por pesquisadores, acadêmicos, consultores, analistas de interesses, entre outros. (KINGDON, 2014; CÔRTES, 2007; WRIGHT, 1988; SECCHI, 2013).

Independentemente do local de origem desses atores, sejam pertencentes ao governo ou não, possuem uma preocupação em comum em relação a uma área específica (*policy area*) de problemas público, sendo capazes de realizarem diferentes interações a partir da defesa desse interesse. Esta comunidade de especialistas segue seus objetivos, independente de eventos políticos como mudanças de administração ou pressão do legislativo. Contudo, as decisões são tomadas dentro dessas comunidades de políticas em processos fechados para outras comunidades e para o público em geral (KINGDON, 2014; RICHARDSON, 2000; ROCHA, 2020).

Kingdon (2014), no modelo de múltiplos fluxos, faz uma distinção importante 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. O segundo grupo é composto por 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.

Desse modo, no modelo de múltiplos fluxos, cada comunidade é composta por pessoas com interesses diversos, mas compartilham do conhecimento dos 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, a quais não conseguem inserir um novo tema na agenda governamental sem a junção dos três fluxos propostos pelo modelo. (KINGDON, 2014).

Cabe ressaltar que funcionários de organizações governamentais modernas 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, 2007; 2013).

A partir das definições de Lotta (2012), compreendemos que os funcionários públicos que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho são chamados de burocratas de nível de rua, neste estudo. Esses profissionais podem ser exemplificados pelos professores, policiais, funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, os juízes, os defensores públicos e outros oficiais dos tribunais, trabalhadores da saúde, entre outros que concedem o acesso aos programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles. Assim, os trabalhadores que estão alocados nesses órgãos públicos tendem a defenderem interesses e direitos em comum por experimentam, analiticamente, semelhantes condições de trabalho.

A construção de diálogo entre o Estado e a sociedade civil no Brasil podem ocorrer de diversas maneiras como nos conselhos de políticas setoriais (municipais, estaduais e federais), 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. Destacamos 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 incluindo funcionários das instituições que são afetadas pelas políticas discutidas e representantes das associações e sindicalistas. Os deputados requerentes dessas reuniões geralmente tentam construir um grupo de debatedores que consigam conduzir as discussões e resolver problemas de conflitos de interesses entre os diferentes atores presentes no debate, incluindo os parlamentares. Esse processo pode fazer um tema, materializado em Projetos de Leis ou emendas constitucionais, prosseguir nas discussões legislativas (avançar na agenda) ou ser retirado das pautas prioritárias do governo, consequentemente, perdendo força na disputa por espaço na agenda governamental. Por isso, os debatedores em audiências públicas exercem um papel relevante nos estudos de agenda.

Desse modo, compreender o papel dos burocratas de rua são importantes por quatro motivos: 1) Representam uma parcela significativa da burocracia estatal devido pelo crescimento dos serviços sociais; 2) Muitos recursos públicos são alocados para pagá-los; 3) Possuem influência sobre as pessoas de baixa renda, porque servem para garantir que elas tenham acesso aos serviços; e 4) Esses profissionais estão cada vez mais fortalecidos pelos sindicatos por meio dos quais têm grande poder de barganha. (LIPSKY, 1980; LOTTA ,2012).

No modelo do equilíbrio pontuado, a participação dos atores no processo político é estudada por meio da análise dos subsistemas, apresentando-se como lócus do processo de discussão de temas específicos, construção de problemas públicos e formulação de soluções. Desse modo, esses atores presentes no subsistema podem ser servidores públicos, grupos de interesses, pesquisadores acadêmicos, membros do Legislativo, representantes de governos locais, entre outros, e estabelecem redes de relacionamento e utilizam estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses. A composição dos atores nos subsistemas constitui-se como comunidades de especialistas caracterizadas por participação limitada e mudanças lentas e incrementais. Dentro da análise do PET, existem momentos nos quais algumas questões podem escapar dos subsistemas - muitas questões recebem atenção nos subsistemas e lá permanecem por longos períodos, produzindo a política de estabilidade - e acessam o macrossistema, obtendo, dessa forma, mais visibilidade – ao ativar o interesse dos meios de comunicação, sendo objetos de noticiários ou em discursos presidenciais ou debates parlamentares. (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999; CAPELLA, 2018).

Para finalizar a exposição, buscamos os principais conceitos referentes à participação dos atores no processo de reconhecimento de problemas, soluções e aliança presentes do ACF. Nesse modelo, a participação dos atores ocorre por meio das coalizões geradas a partir de ideias e objetivos dos atores envolvidos no processo do "fazer" política pública.

Para Sabatier (1999), é necessário estudar o subsistema político como a unidade de análise mais adequada para analisar o processo político. Fazem parte do subsistema todos os que participam e desempenham um papel importante na geração, disseminação e avaliação das ideias políticas em relação a um tema ou área específica composto por políticos eleitos, analistas, burocratas, líderes de grupos de interesse, acadêmicos/pesquisadores, *think tanks*, intelectuais, jornalistas e membros de diferentes níveis do sistema político-administrativo e de governo, que compartilham determinado sistema de crenças representados por valores, ideias, objetivos políticos e formas de perceber os problemas políticos. O sistema de crenças e recursos políticos mantém os membros de uma coalizão unidos em direção aos interesses do grupo para efetivação como uma política pública. (SABATIER, 1999; WEIBLE; SABATIER, 2007).

Compreende-se que os atores estão inseridos em um subsistema político, entendido como o lócus que sedia os debates de diversos atores que são impulsionados pela manutenção de suas crenças. Esses atores compartilham ideias políticas semelhantes e buscam posições hierárquicas nos programas e políticas de governo. Na maioria dos subsistemas, haverá uma coalizão dominante, mais bem sucedida, que transforma suas metas em ações governamentais e outras que são complementares a essa ação dominante, portanto, menos influentes. (SABATIER, 1999; CAPELLA; BRASIL, 2015).

Desse modo, os atores de cada subsistema 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).

As coalizões presentes nos subsistemas de políticas buscam, a partir de um conjunto de atores, compartilharem crenças, além de estarem preocupadas em buscar uma solução para os problemas. Nesse contexto de disputas presentes na base das coalizões é imprescindível compreender algumas questões como a sua formação, o modo em que obtém recursos e fomentam as crenças políticas; (SABATIER; WEIBLE, 2007). Trata-se da maneira que se empenham para manipular ou induzir diferentes decisões de autoridades políticas que são de interesse dos atores. Assim, "[...] o conceito de coalizões parece se aproximar do significado de comunidades políticas ao assumir que a especialização é tida como condição necessária para o indivíduo/grupo influir no processo de formulação de políticas". (CAPELLA, BRASIL, 2015, p. 67-68).

Nesse subtópico, mostramos os diferentes mecanismos que os atores inseridos no processo de formulação de política pública utilizam desde a percepção dos problemas ao desenvolvimento de soluções possíveis ao contexto. A origem desses atores está na estrutura e nas instituições políticas e econômicas da sociedade contemporânea, os quais possuem uma atuação importante no desenvolvimento da policy-making por meio de suas interações que estão carregadas de significados das ideias que sustentam ou divergem das opções políticas particulares. A partir destas relações, é estabelecida a construção de uma política pública, sendo, talvez, a mais importante delas, o vínculo mútuo entre os atores, instituições e as ideias. Assim, é importante que a partir dos modelos de análise de políticas públicas apresentados, busquemos os conceitos que embasem os elementos fundamentais das relações políticos-administrativos desse trabalho.

3 A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Ao estudar o ensino superior é importante a contextualização sobre as características da institucionalização desse nível de ensino no país. Essa seção apresenta um percurso histórico sobre o processo de expansão do ensino superior (ES) do Brasil e o desenho das políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro que permitiram a expansão desse nível de ensino tanto no setor público como no privado no século XXI.

A construção dessa seção sobre o histórico e apresentação das principais políticas públicas referentes ao ensino superior são importantes para fundamentar as discussões das próximas etapas da pesquisa no que se refere à investigação do mapeamento dos principais atores, ideias, eventos, legislações, entre outros que contribuíram para que o tema ensino superior ganhasse força entre os formuladores de políticas públicas e na formação de agenda educacional nos governos de Lula, Dilma e Temer (2003-2018). Isto significa que a educação superior passou a fazer parte do conjunto de problemas discutidos pelos formuladores de políticas públicas que buscavam espaço na agenda governamental.

O processo de expansão do ensino superior no Brasil ao longo do século XX acompanhou a trajetória de diversas nações da América Latina, principalmente após 1945, mas em escalas menores que na Europa ocidental e nos Estados Unidos. Este processo ocorreu nos países desenvolvidos após a falência do regime fordista para o sistema de acumulação flexível que trouxe novas formas organizacionais e tecnologias produtivas, fornecendo um alicerce à superação da rigidez do fordismo. Até os anos de 1970, o Estado tinha muitas obrigações através do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), por meio do salário social: gastos de seguridade social, assistência médica, educação e habitação com intuito de combater a exclusão das maiorias. (HARVEY, 1992).

Neste contexto, as novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas redistributivas de gastos. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa, além de restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Esta agenda passou a ser dominante a partir dos anos de 1980, principalmente nas nações com dificuldades de conter os períodos inflacionários como na América Latina. (SOUZA, 2006).

A Segunda Guerra Mundial (II GM) representou mudanças significativas para o ensino superior nas sociedades democráticas modernas. As nações envolvidas no conflito apresentavam taxas de matrículas de 3% a 5% entre os jovens durante às décadas anteriores ao

conflito. Após esse período, as mudanças sociais e políticas decorrentes da guerra bem-sucedida contra o fascismo criaram uma demanda nas economias europeias e americanas por um número cada vez maior de pessoas graduadas e qualificadas. Essa necessidade de acesso ao ES se estendeu aos grupos que não estavam presentes na universidade antes de 1945. As novas demandas resultaram em uma expansão veloz dos sistemas de ensino superior, começando na década de 1960 e se desenvolvendo mais rapidamente, de um modo menos favorável, durante as décadas de 1970 e 1980. (TROW, 2005).

Para contextualizar esse crescimento do ES no cenário mundial após a II Guerra, apresentamos alguns dados no decorrer do texto sobre a taxa de matrícula por períodos. No início do século XX, a população mundial inserida no ES era de 500.000 alunos e, no final desse período, o registro era de 100 milhões. Posteriormente, registrou-se 190 milhões de acadêmicos em 2011, com um crescimento de aproximadamente 380%. O aumento desse público inserido no ES responde à demanda estabelecida diretamente pela reestruturação das economias no período pós IIGM.

O ensino superior na América Latina possuía difícil acesso até a década de 1990 e contava com poucos estabelecimentos, consequentemente, havia poucos alunos inseridos nesse nível. Após o crescimento efetivo do número de matrículas em instituições de ensino superior (IES) nos anos 2000, esse setor passou a envolver milhões de pessoas em todo o mundo, com uma pluralidade de instituições com objetivos, recursos, formas de governança e orientações muito distintas, atendendo a públicos também diferenciados. (SCHWARTZMAN, SILVA FILHO, COELHO, 2021).

Por outro lado, Schwartzman (2020) afirma que há diversas explicações para o crescimento da quantidade de estudantes inseridos no ES como a expansão do mercado de trabalho que busca candidatos conceituados. Assim, há uma apreciação crescente dos diplomas de nível superior, oferecendo aos graduados o acesso aos empregos de maior prestígio. O mercado de trabalho tornou-se mais competitivo e ampliou suas exigências nos processos de contratação devido ao excedente de mão-de-obra qualificada.

Destaca-se que houve uma extensão do período denominado de "juventude", o qual, geralmente, terminava aos 18 ou 20 anos - idade de término do ensino médio -, se casavam e começavam a trabalhar. Contudo, no início do século XXI, nota-se que esse conceito de juventude se estendeu para aproximadamente 30 anos, devido à ampliação dos anos de estudo e do acesso massivo de mulheres ao ensino superior. “O ensino superior agora faz parte da vida de um número crescente de pessoas, e consome enormes recursos públicos e privados, e sua expansão e consolidação são vistos como essenciais para permitir que os países se tornem ricos,

produtivos e com economias socialmente justas.” (SCHWARTZMAN, 2020, p.1-2, tradução nossa).

A expansão do ensino superior é um fenômeno global que ocorreu a partir de distintas perspectivas devido às diversas trajetórias das nações, bem como a articulação que esse tipo de ensino possui com o Estado e o mercado. No que se refere ao projeto expansionista brasileiro, nota-se que uma das metas do setor é o crescimento de alunos com idade entre 18 e 24 anos, visto que há uma parcela significativa de adultos acima dessa faixa etária que buscam a mobilidade social ou realização pessoal de retomar os estudos. Nas nações em que a expansão do ES ocorreu entre o final do século XX e o início do XXI, se apoiaram, principalmente, em instituições privadas, mesmo se houvesse o predomínio de públicas. (SCHWARTZMAN, 2020; SAMPAIO, 2014a; 2020).

As mudanças no acesso influenciaram diretamente os sistemas nacionais e produziram uma ressignificação das funções das universidades na sociedade. Dessa forma, o autor faz uma classificação das taxas de entrada no ensino superior como um acesso de elite (uma taxa de inscrição de menos de 15%), acesso massivo (uma taxa de inscrição entre 15% e 50%) e acesso universal (uma taxa de inscrição de mais de 50%). Para o autor, cada uma dessas fases está associada às características do sistema e às funções sociais específicas das universidades. (TROW, 2005).

O acesso de elite é marcado em instituições que tendem a ser homogêneas, principalmente dedicadas a criar líderes para funções no governo e profissionais das áreas como engenharias, direito e medicina. No entanto, sistemas com acesso massivo têm padrões diferenciados e sua função - embora ainda restrita à formação de elites - passa a incluir o ensino de cursos técnicos, administrativos e de negócios. Por último, durante a fase de acesso universal, os sistemas de ensino superior tendem a atingir muita diversidade; instituições e programas são diferenciados e a própria noção de padronização torna-se problemática, com conflitos contínuos surgindo em torno da natureza, funções e limites das organizações. Neste cenário, as instituições têm como objetivo educar a população como um todo, em um contexto em que o conhecimento se torna o principal capital econômico das sociedades e dos indivíduos e um mecanismo de mobilidade social.

3.1 Construção do sistema de ensino superior no Brasil

No cenário educacional brasileiro é importante distinguir a criação das universidades que só se efetivou no século XX, mais especificamente nos anos de 1930, com as escolas superiores isoladas. Isso é um fenômeno singular brasileiro que se contrasta com o desenvolvimento do ensino superior de alguns países da América espanhola que tiveram suas primeiras universidades ainda no período colonial como o México e Peru, ou no pós-independência como o Chile.

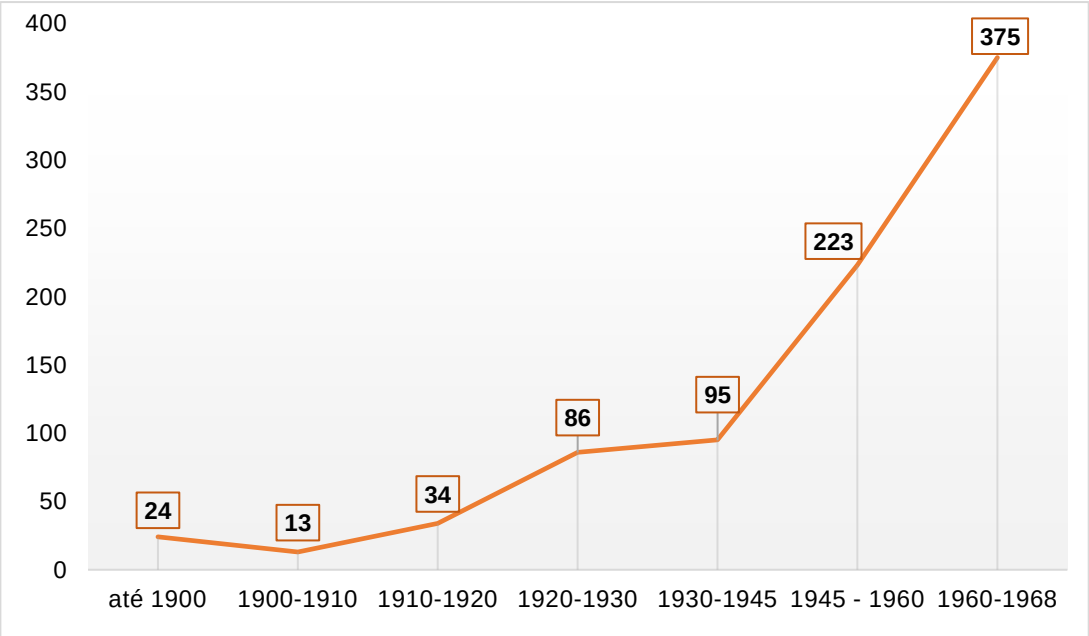
A história do ensino superior no Brasil é diferente das outras nações latinas, visto que nunca teve uma universidade nacional até o século XX e demorou muito para expandir o acesso ao ensino superior. Até a criação da Universidade do Rio de Janeiro (URJ), fundada em 1920 e a Universidade de São Paulo, em 1934, existiam apenas faculdades isoladas de ensino e certificação, especialmente nas profissões tradicionais. Após a chegada da Coroa Portuguesa, em 1808, começa a estruturação do núcleo de ensino superior no Brasil, controlado pelo Estado e orientado para a formação profissional. (SAMPAIO, 1991).

No período entre 1808 a 1934, o ensino superior pautou-se em um modelo voltado para a formação de profissões liberais tradicionais como direito, medicina e engenharias. A presença e controle do Estado no ensino era rigorosa e determinava as instituições que poderiam ser criadas, bem como os seus objetivos e o estabelecimento de currículos. (SAMPAIO, 1991; ADORNO, 1988). O trecho abaixo explica os motivos do empecilho para o desenvolvimento do ES no Brasil, ainda no período colonial:

> A Coroa portuguesa impediu a criação de estabelecimentos de ensino superior de qualquer tipo. As primeiras instituições de ensino superior, criadas no século XIX, na ocasião da vinda da corte (1812), não foram universidades, mas seguiram o modelo napoleônico de faculdades ou escolas superiores autônomas, laicas e estatais (ainda que sob influência católica), voltadas para a formação de profissionais liberais. (DURHAM; SAMPAIO, 2000, p.10).

Ao contrário do resto do continente, as universidades públicas brasileiras sempre foram rigorosas ao aplicar testes de conhecimento nas provas de seleção dos candidatos. Desde 1960, foi implementado um sistema de contratação de professores em tempo integral, aumentando significativamente o custo por aluno, tornando-se muito mais oneroso do que qualquer outro país da América Latina. (SCHWARTZMAN, 2020). No gráfico, a seguir, temos o crescimento da quantidade de IES no Brasil entre os anos de 1900 a 1968:

Gráfico 1 - Quantidade de IES criadas de 1900 a 1968 no Brasil



Fonte: Teixeira (1989 apud Sampaio, 1991) - Elaborado pela autora.

Ao analisar o Gráfico 3, nota-se um salto da quantidade de estabelecimentos de ES. Até 1990, o número era de 24, com uma queda de quase 50% na primeira década do século XX. Posterior a esse período, segue com ampliação, tendo um aumento significativo para 86 estabelecimentos entre os anos de 1920 a 1930 e na década seguinte, apresenta um aumento de 9 novas instituições. Contudo, as décadas que tiveram a maior quantidade de IES foram entre os anos de 1945 a 1960 com 223 e na década de 1960 (até 19668) com 375 instituições. Esse crescimento, no período retratado no gráfico, foi de aproximadamente 1500%.

As mudanças na estrutura política e econômica que ocorreram durante o Governo de Getúlio Vargas (1930-45) contribuíram também para o processo e modernização da estrutura educacional do Brasil. Nesse contexto, por meio da utilização de diversas técnicas e formação científica de outros países cuja base tecnológica encontrava-se mais desenvolvida, evidenciou o surgimento de diversas escolas politécnicas, escolas de minas, escolas superior de agricultura e de farmácia e, consequentemente, estimulando o desenvolvimento de pesquisas, fato que chamou a atenção de um público maior e diversificado. (SAMPAIO, 1991).

Para Anísio Teixeira (1989), a revolução de 1930 tem como função romper com a situação imobilista dos anos anteriores, abrindo novos caminho ao longo dessa década para mudanças como a efetivação do Estatuto da Universidade Brasileira, em 1931, fundamentando-se, principalmente, nas mudanças sociais que estavam em curso, permitindo que escolas de letras, ciências e educação pudessem substituir uma das três escolas tradicionais na constituição

da universidade. O exemplo mais emblemático surge com a Universidade de São Paulo, em 1934, que além da criação das escolas tradicionais, organizou também a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e o Instituto de Educação. Quase que concomitante, surge a Universidade do Distrito Federal, com as Escolas de Economia e Direito, de Ciências, de Letras, de Educação e o Instituto de Artes. Posteriormente, em 1937, reorganiza-se a Universidade do Rio de Janeiro como a Universidade do Brasil, com a Faculdade de Filosofia e, posteriormente, a Escola de Economia e outras.

A discussão sobre o desenvolvimento das universidades no país precisou também buscar uma reformulação da educação básica. Dessa forma, isso dissipou a circulação de diferentes ideias e teorias pedagógicas entre os mais variados atores pertencentes às comunidades de políticas que estão inseridas em diferentes espaços de discussão sobre os temas que tangenciam a reformulação do ensino superior a partir do:

> [...] debate sobre a criação de uma universidade no Brasil ressurge em uma nova perspectiva. Ele rompia com a argumentação quase estritamente política que havia vigorado ao longo de todo o século XIX e agora atribuía à instituição universitária uma nova função: abrigar a ciência, os cientistas e as humanidades em geral e promover a pesquisa. [...] Associação Brasileira de Educação (ABE) e a Academia Brasileira de Ciência (ABC) desempenharam um papel extremamente importante. Elas colocaram em pauta um projeto de reformulação completa do sistema educacional brasileiro, desde o nível primário ─ o projeto da Escola Nova ─ até o superior, com o projeto da Universidade brasileira, que seria seu coroamento. (SAMPAIO, 1991, p.8).

No estudo realizado por Oliveira e Romagnoli (2020), as Conferências Nacionais de Educação (CNE) e outros eventos nacionais fazem parte da criação de uma agenda de eventos que surgiram no final dos anos de 1920. Esses locais passam a ser compreendidos como importantes lócus de representação de diversos assuntos, ideias e a participação de diferentes atores pertencentes às comunidades de políticas específicas, buscando a identificação de assuntos prioritários discutidos nos eventos e a atenção governamental. O tema educação superior insere-se no conjunto de problemas referentes ao contexto educacional que tentam despertar a atenção dos formuladores de políticas da época, intelectuais e da alta burocracia.

De acordo com Sampaio (1991), os debates que envolveram diversas áreas da educação nacional foram amplos e contaram com vários atores nacionais. Os resultados desses eventos produziram cursos de extensão, pesquisas, elaboração de projetos de lei e deu-se, sobretudo, por meio de duas atividades promovidas pela ABE: os chamados inquéritos - provocar o pronunciamento de pessoas escolhidas para debater sobre a questão universitária brasileira com apoio de uma comissão integrada por professores e, posteriormente, foram publicadas em *O*

Jornal e do *Jornal do Comércio* (RJ) e *O Estado de São Paulo* (SP) e contou com os líderes educacionais e as Conferências Nacionais de Educação – iniciadas na década de 1920. Esse movimento possibilitou que se formasse e se difundisse entre os educadores brasileiros uma certa ideia de universidade que foi efetiva nos anos de 1930.

A criação dos eventos nacionais relaciona-se também politicamente com a institucionalização do Ministério da Educação, em 1930, com Francisco Campos[18] como o primeiro ministro. Posteriormente, essas reformas foram continuadas pelo ministro Gustavo Capanema[19] (1934-1945) que teve ao seu lado intelectuais como consultores, formuladores de projetos, programas de governo e defensores de propostas educativas e representantes da cultura. Ainda no Governo de Getúlio Vargas (1930-45), foi sancionada a Lei nº 378/1937 que reorganizou o Ministério da Educação e Saúde Pública e instituiu os Congressos Nacionais de Educação destinados a facilitar o conhecimento do Governo Federal sobre os assuntos educacionais e saúde e orientá-los na execução das demandas levadas pelos atores presentes nos congressos.

O contexto descrito contribuiu para o desenvolvimento das universidades brasileiras no século XX o que aponta para o fato de que essas instituições passaram por um processo de ressignificação a partir de uma revisão das suas funções e da própria identidade institucional, visto que a legitimidade cultural e social dessa instituição estava em perigo. A partir dos movimentos estudantis que surgiram em diversas partes do mundo, na segunda metade do século XX, juntamente com o movimento da contracultura, desencadearam-se diversas mudanças nas universidades tanto internamente quanto na sua relação com a sociedade. O resultado desse processo é o surgimento de novos formatos de IES voltados para um treinamento mais especializado na formação, possibilitando o surgimento de instituições que diferem da universidade clássica do século XIX. (TROW, 1973; 2005; SCHWARTZMAN, 2014; NEVES, SAMPAIO, HERINGER, 2018).

As universidades passaram a ser entendidas como instituições complexas que seguiram caminhos distintos daquelas que buscavam conhecimentos práticos e imediatos. Dessa forma, esses estabelecimentos de ensino reafirmam a sua história e tradição a partir de conhecimentos valiosos aos membros da sociedade, ressignificando também o papel do professor, pois há uma incorporação de:

---

[18] Tinha experiência por ter reformado a educação em MG na década de 1920. Seguia os postulados da "Escola Nova", que haviam chegado ao Brasil por meio dos educadores: Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo.

[19] O ministério Capanema realizou reformas e implementou Projetos já iniciados na gestão de Campos: 1) Reforma do ensino secundário; 2) Reforma universitária - resultou na criação da Universidade no Brasil.

> [...] alguns valores fundamentais consolidados, como a autonomia acadêmica do professor, o sistema de mérito e a valorização da pesquisa, bolsa de estudos, autonomia institucional [...]. Seu principal ativo é a competência intelectual e profissional de seus membros, e seus objetivos são [...] conflitantes [...]. Essas são instituições com um alto grau de autonomia [...], mas, ao mesmo tempo, são altamente permeáveis e dependem de sistemas públicos e privados de recursos para sobreviver. Além de professores e pesquisadores, que formam seu núcleo, incluem alunos que trazem sua própria cultura, em permanente renovação, que são seus principais "clientes" [...]. (SCHWARTZMAN, 2020, p.12, tradução nossa).

Na década de 1960 foi desenvolvido mecanismos que impulsionaram o desenvolvimento contemporâneo da ES no Brasil. Para atender às demandas de acesso a esse nível de ensino criou-se um modelo pautado na dependência estrutural do setor privado por algumas razões. A primeira delas é a necessidade de aumentar o acesso ao ES para atender aos concluintes do ensino secundário que havia expandido desde a década de 1950. Consequentemente, muitos jovens não conseguiram acesso ao ES devido ao número limitado de vagas abertas por essas universidades. Essa situação deu origem a um movimento social - o "movimento dos excedentes" - que foi, então, mobilizado pela agenda política oposicionista de resistência ao governo militar, que iniciou em 1964, substituindo o regime democrático. (BALBACHEVSKY; SAMPAIO; ANDRADE, 2019).

Para Sampaio (1991), o cenário das mudanças no Brasil descritos por Schwartzman (2020) é iniciado pela reforma promulgada pelo Governo Federal, em 1968, por meio da Lei nº (5.540/1968)[20], denominada de Reforma Universitária de 1968, e correspondia a uma "versão conservadora do projeto proposto por Darcy Ribeiro para a Universidade de Brasília", que incorporava muitas das novas ideias do movimento docente e estudantil. As principais mudanças implementadas pela reforma estão descritas, a seguir:

> 1) Aboliu a cátedra e instituiu os departamentos como unidades mínimas de ensino e pesquisa.
> 2) Implantou o sistema de institutos básicos.
> 3) Estabeleceu a organização do currículo em duas etapas: o básico e o de formação profissionalizante.
> 4) Decretou a flexibilidade curricular com o sistema de crédito e a semestralidade.5) Estabeleceu o duplo sistema de organização: um, vertical, passando por departamentos, unidades e reitoria; outro horizontal, com a criação de colegiados de curso, que deveriam reunir os docentes dos diferentes departamentos e unidades responsáveis por um currículo. (SAMPAIO, 1991, p.15).

[20] Lei nº 5.540/1968 - Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Essa lei foi revogada pela Lei nº 9.394/1996, com exceção do artigo 16, alterado pela Lei nº 9.192/1995.

As universidades brasileiras, até 1968, consistiam em uma simples agregação de faculdades profissionais, entre as quais uma faculdade de filosofia, ciências e letras formavam os professores e, em alguns casos, pesquisadores. As principais universidades públicas eram estruturadas por cátedras vitalícias, e a obtenção dos raros títulos de pós-graduação de doutorado e livre-docência era feita pela defesa formal de tese, na tradição europeia, com o objetivo de promoção na carreira docente. Outro resultado produzido foi a formalização dos cursos regulares de pós-graduação de mestrados e doutorados, no modelo norte-americano. (SCHWARTZMAN, 2008; SAMPAIO, 1991; DURHAM; SAMPAIO, 2000; BALBACHEVSKY; SAMPAIO; ANDRADE, 2019). A Reforma de 1968 produziu efeitos paradoxais, como a passagem abaixo ilustra:

> Por um lado, modernizou uma parte significativa das universidades federais e determinadas instituições estaduais e confessionais, que incorporaram gradualmente as modificações acadêmicas propostas pela Reforma. Criaram-se condições propícias para que determinadas instituições passassem a articular as atividades de ensino e de pesquisa, que até então – salvo raras exceções – estavam relativamente desconectadas (MARTINS, 2000, p.16).
> [ ]
> [...] [de outro] abriu condições para o surgimento de um ensino privado [...] organizadas a partir de estabelecimentos isolados, voltados para a mera transmissão de conhecimentos de cunho marcadamente profissionalizante e distanciados da atividade de pesquisa, que pouco contribuem com a formação de um horizonte intelectual crítico [...]. (MARTINS, 2000, p.17).

As transformações apresentadas por Martins (2009) permitem interpretar que os resultados da Reforma universitária de 1968 permitiu organizar uma universidade próxima aos ideais dos movimentos estudantis e docentes a partir de sua implantação, em 1969. Por outro lado, na prática, havia algumas incompatibilidades, sendo o principal motivo do país viver um regime político autoritário que exercia rigorosa vigilância nas instituições de ensino superior. Contudo, esse processo de reformas mostrou que ainda havia um desnível entre os ideais de democratização e participação estudantil das universidades e o modelo de universidade de elite que foi instituído para todo o país, por meio de um ato legal.

Para Sampaio e Durham (2000), os impactos na estrutura administrativa da reforma de 1968 recaíram, principalmente, nas universidades, que na época eram basicamente públicas, com algumas universidades privadas confessionais. Destaca-se que as instituições de ensino superior privadas nos anos de 1970 eram compostas, essencialmente, por estabelecimentos de

ensino que não se caracterizavam como universidades, explicando, assim, o motivo pelo qual essas IES privadas foram menos atingidas pela reforma.

Desse modo, a Reforma Universitária de 1968 no Brasil ocorreu concomitantemente à expansão do ensino superior mundial a partir dos anos de 1950. O crescimento do setor justifica-se pelo aumento da quantidade de modernos estados de bem-estar social, bem como pela demanda crescente por serviços profissionais nas áreas de direito, administração, saúde e engenharia e pelos maiores rendimentos e prestígio social associados às profissões de nível superior. (SCHWARTZMAN; SILVA FILHO; COELHO, 2021).

Antes da reforma de 1968, com poucas exceções, os professores do ensino superior tinham como fonte de renda principal as suas atividades profissionais como médicos, advogados e engenheiros, o que tornava os custos das instituições muito baixos. Contudo, o contexto pós-reforma do ES criou um espaço para a pesquisa e estimulou a profissionalização dos docentes por meio da incorporação do regime de contratação de tempo integral e dedicação exclusiva com status de funcionários públicos, aumentando seus custos e limitando a capacidade de trazer novos alunos. Esse cenário favoreceu a ascensão na carreira acadêmica por meio da qualificação e desenvolvimento de pesquisa, expandindo os programas de pós-graduação e o aumento na procura por cursos *stricto sensu* a partir da década de 1970, o que tornou ainda mais oneroso o custo do aluno para o setor público. (DURHAM; SAMPAIO, 2000; SCHWARTZMAN, SILVA FILHO, COELHO, 2021).

Após a década de 1960, o Brasil também começou a desenvolver um sistema de pesquisa e ensino de pós-graduação adaptado ao modelo dos Estados Unidos, com cursos regulares e departamentos acadêmicos que não se equivaliam a nenhum outro país. O objetivo dessas mudanças era manter o ensino público muito restrito e incapaz de absorver a crescente demanda por ensino superior no país, principalmente de alunos que não conseguiram passar nos exames de seleção cada vez mais competitivos. Esse contexto abriu espaço para um enorme crescimento do setor privado, que nos anos 2000 passou a absorver cerca de 75% das matrículas. (SCHWARTZMAN, 2020).

A conjuntura econômica e política do Brasil nos anos de 1990 constituiu-se como um processo de transição, o qual foi denominado pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello como a “inserção do Brasil na modernidade”, objetivando a entrada do Brasil na nova ordem mundial. Trata-se da produção de um novo projeto político para o país alinhado às orientações voltadas ao sistema capitalista. A expansão desse setor gerou algumas consequências, tanto na universidade pública como na privada.

O processo de modernização do país nos anos de 1990 fundamentou-se no esforço oficial de reforma do aparelho do Estado, principalmente na parte administrativa com a criação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) em 1995.[21] O desenho da reforma administrativa tinha como questão central a ideia de reconstruir e redefinir o Estado em um mundo globalizado. (BRESSER PEREIRA, 1998). A partir desse conjunto de reformas, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi possível, sob muitos aspectos, situar a estratégia e as ações oficiais de realizar mudanças na educação superior no país, conforme consta ao longo desta seção.

O crescimento do setor universitário dos países latinos, em especial do Brasil, produziu resultados diferentes em cada nação referentes às finalidades da educação pública e privada e o perfil de cada um desses dois segmentos. Isso significa que:

> Enquanto na maioria dos países latino-americanos, o setor privado manteve-se pequeno e elitista, no Brasil tornou-se massificado e especializado na provisão de cursos noturnos em profissões sociais (negócios, direito e outros), cobrando pouco e exigindo pouco dos alunos, e desenvolvendo quase nenhuma pesquisa ou após as atividades de pós-graduação. Ao mesmo tempo, cresceu a pressão sobre as universidades públicas para admitir mais alunos, criando cursos noturnos e abrindo admissões através de uma cota sistema baseado em critérios sociais e raciais. (SCHWARTZMAN, 2020, p.9, tradução nossa).

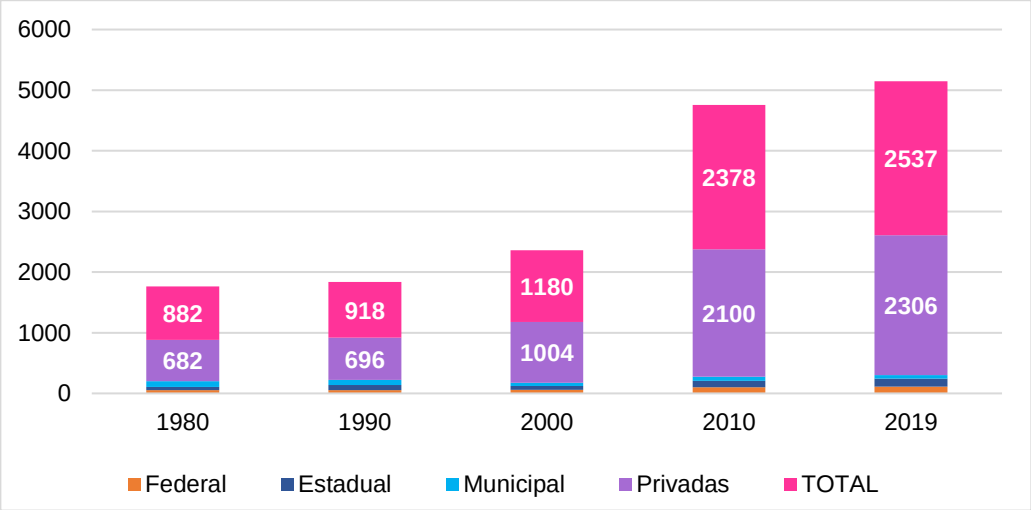
As transformações inseridas nos sistemas de ensino superior no que se refere ao aumento na escala de atendimento e de diversificação das instituições respondem a questionamentos que, desde meados do século XIX, sobretudo nos países desenvolvidos, vinham sendo feitos em relação ao relativo isolamento que as universidades mantinham frente às demandas das sociedades. A questão central é que distintos atores sociais, burocracias públicas e privadas, movimentos sociais, entre outros, passaram a reivindicar uma universidade mais dinâmica e próxima da sociedade. (NEVES; SAMPAIO; HERINGER, 2018).

As reivindicações de diversos atores da sociedade civil por instituições de ensino superior mais democráticas e que atendessem às demandas sociais por ampliação do acesso resultaram no aumento do número de IES e, consequentemente, no aumento de vagas e diversificação de cursos. Dentro do processo expansionista, essas medidas produziram uma proliferação de diferentes estabelecimentos de ensino superior projetados para públicos

[21] O Conselho de Reforma do Estado CRE foi instituído por meio do Decreto nº 1.738 de 8 de dezembro de 1995, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, com a finalidade de proceder a debates e oferecer sugestões à Câmara da Reforma do Estado nos assuntos relativos à reforma do aparelho do Estado.

específicos. Observa-se, no gráfico a seguir, que na evolução da quantidade de IES públicas e privadas há um predomínio do setor privado. O gráfico inicia essa comparação a partir dos anos de 1980, em que o domínio das IES particulares já é de 77% do mercado, chegando a 2019 com a posse de 90,9% dos estabelecimentos deste nível de ensino. O processo expansionista fundamentou-se na dependência do setor privado, como no gráfico a seguir:

Gráfico 2 - Evolução da quantidade de IES públicas e privadas no Brasil (1980-2019)



Fonte: INEP/MEC (1980-2019) - Elaborado pela autora.

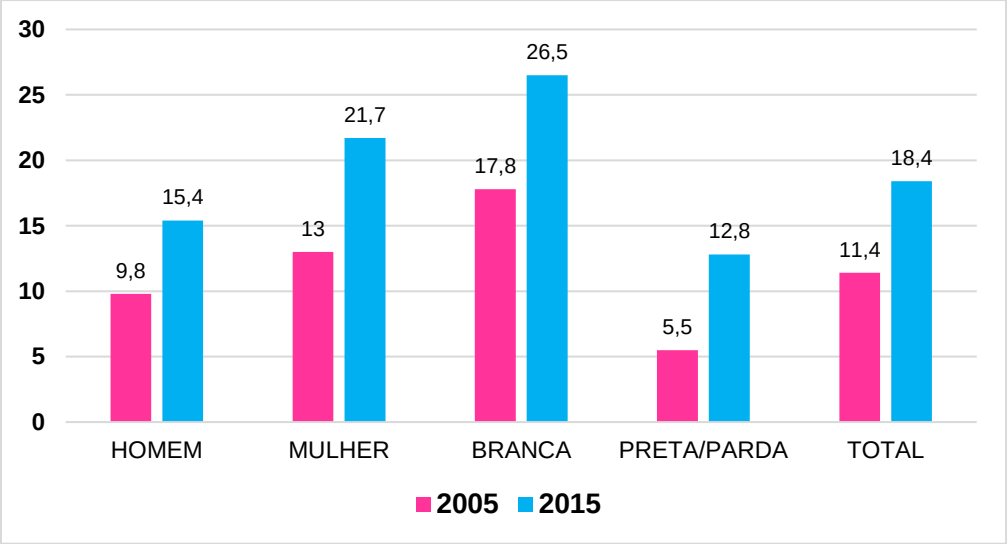
O cenário da expansão do ES nos anos 2000 contou com reivindicações por uma universidade mais democrática que atendesse às diferentes classes sociais. Assim, mesmo com o aumento da quantidade de estudantes e diversificação do perfil dos ingressantes, por meio de diversas políticas públicas de acesso, ainda é notável as diferenças sociais, de raça, cor, idade, entre outros.

Desse modo, as desigualdades no acesso ao ensino superior continuaram significativas, mas se observou uma tendência de democratização do perfil de renda dos estudantes inseridos tanto na rede pública como na privada entre os anos de 2005 e 2015, conforme consta nos relatórios do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que permitiu aos estudantes provenientes dos estratos de renda mais baixos se tornassem estudantes desse nível de ensino.

De modo geral, os indicadores sociais lançados pelo IBGE (2016) apontam um atraso escolar na educação básica, o qual influencia diretamente na taxa de frequência líquida no ensino superior de pessoas entre 18 e 24 anos que frequentam o ensino superior. Essa

desigualdade é mais acentuada ao considerar os aspectos de cor ou raça, afetando menos os estudantes brancos. O Gráfico 5, a seguir, apresenta essas diferenças entre raça e gênero:

Gráfico 3 - Taxa de frequência líquida da população entre 18 a 24 anos no ES no Brasil



Fonte: IBGE (2016) - Elaborado pela autora.

A partir dos dados do Gráfico 3 evidenciamos que a quantidade de estudantes pretos ou pardos inseridos no ES, em 2015, foi de 12,8%, apresentando um crescimento de 7,3%, em relação ao ano de 2005. Observa-se que a população branca, no mesmo período, aumentou de 17,8% para 26,5%, sendo mais que o dobro de pessoas inseridas nesse nível de ensino.

O Plano Nacional de Educação (PNE)[22], em sua meta 12, tem como objetivo aumentar a taxa líquida da população entre 18 e 24 anos no ensino superior para 33%. Esta meta é alta, partindo do pressuposto de que, em 2015, esse índice atingiu 18,4%, o que significa um crescimento de aproximadamente 83% até o ano de 2024, conforme consta no PNE (2014-2024). O documento determina também a elevação da taxa bruta de matrículas na educação superior para 50%, assegurando a qualidade da oferta e expansão para que pelo menos 40% das novas matrículas sejam no segmento público. (BRASIL, 2014). Destaca-se a expansão e interiorização da rede federal de educação superior, por meio da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

[22] Lei nº 13.005/2014 - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

O ex-secretário da SESU/MEC, Jesualdo Pereira Farias, na audiência pública realizada em 08/09/2015[23], na Câmara dos Deputados, no período em que as principais políticas públicas desenvolvidas pelos governos de Lula e Dilma já haviam sido implementadas, explica de que modo deveria ocorrer a divisão das novas vagas no ensino superior, questionando-se o seguinte:

> Como é que essas matrículas terão que ser distribuídas? Considerando que 40% delas tem que ser públicas, como diz a meta, 2.080.000 matrículas destas, no período de vigência do Plano Nacional de Educação, até 2024, terão que ser implantadas nas instituições públicas. Dessas 2.080.000, 1.090.000 obrigatoriamente terão que ser nas universidades federais, as outras nas estaduais e municipais, e 3.120.000 nas instituições privadas. Significa dizer que, considerando essas projeções para até 2024, as universidades federais terão que duplicar a quantidade de matrículas. E o sistema privado deverá crescer mais de 40% do que ele oferta hoje. E ainda que a educação a distância terá um papel central no processo de expansão, uma vez que será impossível conseguir toda essa expansão exclusivamente através do ensino presencial. (Jesualdo Pereira Farias, audiência pública de 08/09/2015)[24].

Com isso, o ex-secretário Jesualdo Pereira Farias explica sobre a organização das matrículas e a importância que a educação a distância deverá ocupar nesse cenário. No momento em que a fala do ex-secretário foi realizada, durante as audiências do ano de 2015, tínhamos um cenário no qual o desenho das políticas expansionistas formuladas pelo Estado ainda estava em um período de implantação e execução orçamentárias. Ou seja, estava em curso esse processo devido ao fato de que algumas universidades já haviam sido autorizadas, mas ainda estavam em fase de construção ou funcionando com sua capacidade parcial. Nota-se também que para atingir as metas do PNE (2014-2024) restava um caminho que não seria possível de ser trilhado somente com a expansão do ensino presencial, seja público ou privado.

O Estado vai passar a fomentar políticas para o crescimento da educação a distância como a aprovação do Marco Regulatório da Educação a Distância. A partir do Censo do ES de 2020, observa-se que o número de ingressantes na ES na modalidade a distância vai superar as matrículas do presencial. Em 2019, foi registrado 1,5 milhão de ingressantes, aumentando para aproximadamente dois milhões em 2020, o que representa um aumento de 26%; já no ensino

---

[23] Audiência pública realizada em 07/05/2015 para atender ao requerimento número 01/201, de autoria do Deputado Professor Victório Galli, e do requerimento número 68/2015do Deputado Lelo Coimbra, para debater novas implantações de campi de ES Federal no Sistema Educacional do País e a instalação de uma Universidade Pública Federal nos Vales do Sinos, do Caí e do Paranhana, no Rio Grande do Sul.

[24]FARIAS, J. P. Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados na Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 08/09/2015. Implantação de instituições federais de ensino superior. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2015.

presencial houve um recuo de 14%. Este crescimento resultou da elaboração de políticas públicas de expansão para o setor e a influência do fechamento das IES durante a pandemia da Covid-19 em que as atividades foram realizadas compulsoriamente a distância.

O item a seguir faz um resgate histórico dos principais marcos Legais presentes na Constituição Federal (CF) e na LDB que contribuíram para o desenvolvimento e institucionalização das reformas do ensino superior e a descrição das principais políticas públicas do setor que foram divididas em dois itens para serem explicadas. O primeiro é referente ao setor público e outro se trata do setor privado.

3.2 Principais marcos regulatórios do Ensino superior (1988 a 2018)

No processo de expansão do ensino superior brasileiro é importante destacar que esse sistema é regido por normas gerais que regulamentam a atividade tanto no setor público como no privado. Inicia-se essa descrição da Constituição Federal (CF) de 1988 que reafirma o princípio da autonomia universitária e a gratuidade dos estabelecimentos públicos e, posteriormente, apresentam-se as principais discussões presentes na Lei de Diretrizes e Bases do Ensino Nacional (LDB)[25], na seção dedicada ao ensino superior.

Acrescenta-se que há diversas Medidas Provisórias (MP), Decretos, Resoluções e Pareceres do Conselho Nacional de Educação, Conselhos Profissionais, entre outros órgãos e Portarias Ministeriais que são promulgadas com grande frequência, com o intuito de regulamentar e implementar as normas da CF/1988 e da LDB. No decorrer do texto serão apresentadas apenas as normativas que contribuíram para o processo de expansão desse nível de ensino.

O princípio da autonomia universitária, conforme definido na CF/1988, refere-se ao valor social definido pelo trabalho acadêmico em sua natureza autônoma a partir de atribuições de liberdade determinadas às universidades em diferentes setores dessas instituições: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, com o objetivo de contribuir para o melhor desenvolvimento de questões ligadas ao ensino, pesquisa e extensão (serviços à comunidade) a partir da indissociabilidade entre essas atividades, além de definir a autonomia universitária como bem jurídico, conforme determina o do artigo 207 da CF/1988, descrito no trecho a seguir:

[25] Lei nº 9.394/1996 –Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

> Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.
> § 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.
> § 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (BRASIL, 1988)

Nota-se que os recursos para as universidades paulistas foram sucessivamente ampliados por leis orçamentárias anuais financiadas com recursos do Tesouro Nacional e algumas fontes alternativas (convênios, contratos, financiamento de pesquisas). Contudo, essa autonomia é contrastante se comparada com os setores públicos e privados, pois apresentam:

> Problemas diversos de natureza administrativa e financeira (regime de caixa único, contingenciamento de despesas), o peso da burocracia estatal, além das restrições do regime de direito público são fatores limitantes de sua autonomia. Comparativamente, as universidades privadas desfrutam de **maior autonomia** administrativa e financeira em virtude do regime jurídico privado, com vantagens para as instituições que optaram pelo regime mercantil. (RANIERI, 2018, p. 948, grifo nosso)

Desse modo, verifica-se que há problemas referentes às definições jurídicas de autonomia, apresentando-se como contraditórias, conforme referidas no artigo 207 da CF/1988. Para as IES públicas, exceto as estaduais paulistas, a autonomia não se efetivou, permanecendo os recorrentes problemas de financiamento e gestão do sistema federal de ensino superior. Por outro lado, para as instituições particulares, foi muito positivo, já que possuem uma gestão autônoma, liberdade de contratação de funcionários e docentes, além de não operarem com recursos públicos. Ou seja, o impacto do artigo 207 favoreceu a expansão do setor a partir da década de 1990, porém, sem garantia de qualidade do ensino. (SAMPAIO, 2014b; RANIERI, 2018).

A expansão do ensino superior após a efetivação da LDB, em 1996, passa a ter um ritmo de crescimento mais acentuado, sendo que, neste mesmo ano, o país possuía 136 instituições, sendo 64 privadas. Já em 2018, apresenta-se 199 instituições, sendo 92 privadas, com um aumento de 43% do setor e um crescimento geral de aproximadamente 46% do total de universidades. (BRASIL, 2018). Este fator também foi estimulado pelas facilidades em abrir e extinguir novos cursos, além de remodelar as vagas conforme a demanda, previstas na CF no artigo 207, em conformidade com o artigo 53 da LDB, ao afirmar que: “No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras [...]. (BRASIL, 1996).

Dando continuidade na descrição da LDB, em seu artigo 54, §2º, as "Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas às instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público". (BRASIL, 1996). Apresenta-se também nessa legislação uma ampliação da autonomia às outras instituições de ensino superior, produzindo um efeito positivo para o mercado: o crescimento do setor. (SAMPAIO, 2014b).

O cenário do ensino superior, principalmente o setor privado, vai ser marcado por um crescimento de IES isoladas que, no início dos anos 2000, irão fazer parte do movimento de fusões e aquisições de estabelecimentos de ensino superior, incorporações e desconcentrações regionais para se tornarem mais competitivos, em um primeiro momento, no âmbito local e, posteriormente, disputar um espaço no mercado nacional. Este movimento foi fortalecido após a regulamentação do EaD nas opções de cursos e modalidades de ensino dessas instituições.

A legislação forneceu elementos às vantagens competitivas, primeiramente pela CF/ 1988 e, posteriormente, regulamentado pela LDB/1996, concedendo à universidade o princípio da autonomia didático-científica. Dessa forma, a LDB, no artigo 7, afirma que:

> Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
> I - Cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;
> II - Autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;
> III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, 1996).

No período mais intenso de reformas, final dos anos 1980 e a década de 1990, com base nas diversas interpretações ideológicas dadas ao princípio da autonomia, bem como expresso na LDB/1996 e regulamentado pelo parecer nº738/1998 do Conselho Nacional de Educação (CNE), destaca-se a criação de uma nova figura administrativa representada pelos centros universitários, os quais tem como objetivo: "[...] imprimir agilidade no sistema, com foco preponderante no ensino e formação de quadros qualificados para o mundo do trabalho. Inicialmente, atuavam em áreas específicas do conhecimento, sem a necessidade de abrangência pluridisciplinar das universidades nem da intensa produção de pesquisa que recai sobre elas". (CALEFFI; MATHIAS, 2017, p.16).

As exigências do Ministério da Educação para essas instituições recém criadas são distintas de uma universidade, no que se refere à titulação e regime de trabalho do corpo docente, impactando na redução dos custos, consequentemente, mais atrativo para a entrada de novos mantenedores e investidores. Isto significa que essas instituições não foram criadas para

ser uma réplica das universidades (administrativo e acadêmico), mas um modelo para atender as demandas expansionista do setor privado sem a necessidade de fomentar pesquisas. Além da operacionalidade financeira ser vantajosa, possuíam também a vantagem de autonomia no que se refere ao:

> [...] lançamento de novos cursos, bem como a expansão das suas vagas diferentemente de outras faculdades. Este empreendimento mais leve em termos de custos operacionais e mais ágil na sua expansão foi uma das iniciativas do governo para atrair novos investidores ou motivar ou já mantenedores a investirem em seu próprio negócio. (CALEFFI; MATHIAS, 2017, p.17).

Esse texto apresentou um panorama sobre algumas leis, em especial a CF e a LDB, sendo que suas especificidades contribuíram para o processo de expansão do ensino superior. Para fins didáticos, essa explicação amplia-se nos dois tópicos, a seguir, apresentando, na sequência, a expansão do setor público e, posteriormente, do privado.

3.3 Ensino Superior público

O processo de expansão do ensino superior produziu diversas mudanças que vão além do crescimento das instituições no que se refere à quantidade de alunos e ampliação da oferta de cursos. Este contexto imprimiu diversas transformações, principalmente nos estabelecimentos públicos, visto que a maioria são representadas pelas universidades, levando a um distanciamento dos valores tradicionais, entendidos como manutenção dos ideais de autonomia e valorização do conhecimento.

O resultado produzido por essas mudanças dentro das universidades públicas foi a adaptação ao novo contexto de massificação, valores conflitantes e pressões por responsabilidade externa às instituições. Mesmo no contexto de ampliação do acesso ao ensino superior público, por meio de diversas políticas públicas, o diploma dessas instituições continua sendo um importante fator de mobilidade social. Este fator é evidenciado pelo aumento da taxa de matrículas, bem como a manutenção desse crescimento. Esse cenário produziu impactos positivos em escala global na economia por meio das diferentes possiblidades de aumento dos rendimentos e, consequentemente, melhor empregabilidade e no prestígio social dos graduados. (SCHWARTZMAN, 2020).

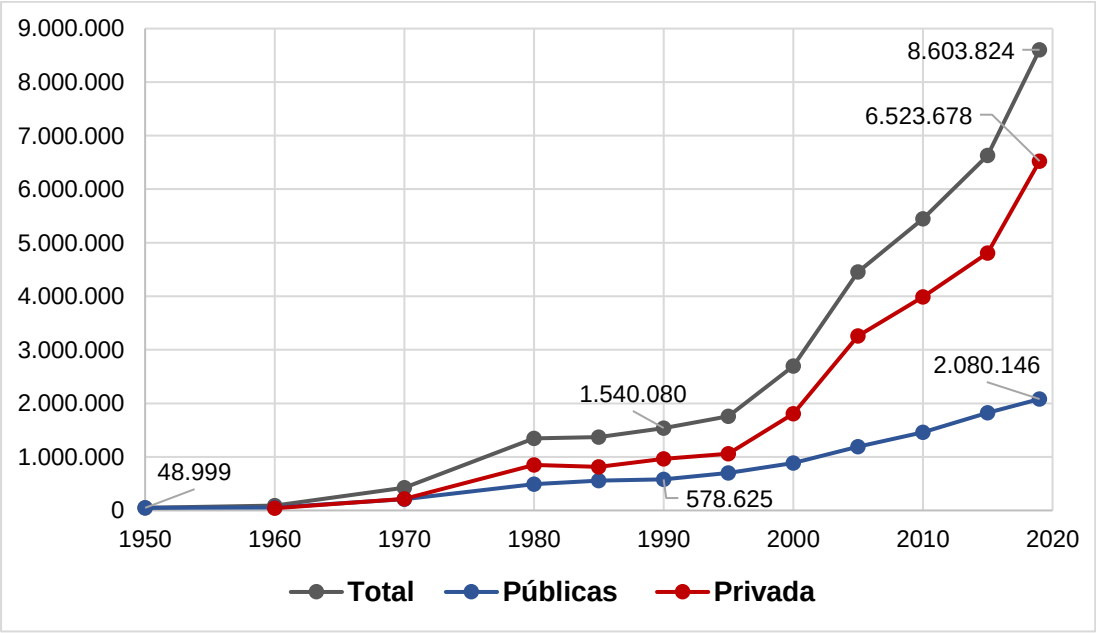
Para explicar a expansão do ensino superior público, é preciso voltar nas normativas da reforma de 1968. Nesse contexto de mudanças instaladas pelo governo militar, institucionaliza-se um conjunto de mudanças que tinham como objetivo despolitizar o ambiente interno das

universidades públicas, respondendo a algumas demandas dos setores interessados em melhorar o arcabouço institucional de apoio à pesquisa. As principais alterações foram a implantação do modelo departamental e o estímulo à dissolução das antigas faculdades de filosofia, ciências e humanidades em uma série de institutos especializados que adotaram o sistema de crédito para programas de bacharelado. (BALBACHEVSKY; SAMPAIO; ANDRADE, 2019).

Os resultados da Reforma enfrentaram resistência entre os docentes das escolas mais tradicionais, mas foi implementada com sucesso em todo o setor público. No entanto, produziu um aumento de 5,4 vezes nos custos das universidades públicas, entre os anos de 1972 e 1986, devido aos contratos de tempo integral dos docentes. Essas transformações no ES, além de torná-lo mais oneroso, não produziu um aumento significativo das matrículas. (BALBACHEVSKY; SAMPAIO; ANDRADE, 2019).

O ensino superior público ao longo dos anos 2000 diversificou o perfil das instituições, bem como dos estudantes, com o desenvolvimento de diversas políticas públicas que permitiram o acesso à universidade de forma mais democrática. Apresenta-se o crescimento de 1950 a 2019, permitindo, dessa forma, uma análise longitudinal da evolução das matrículas. O setor privado inicia a sua atividade em meados dos anos de 1950 e, na década seguinte, já ultrapassa o ensino público, conforme consta no gráfico, a seguir:

Gráfico 4 - Evolução das matrículas no ensino superior de 1980-2019 no Brasil



Fonte: INEP/MEC (1980-2019) e Sampaio (1990) - Elaborado pela autora.

O Gráfico 4, além de apresentar o crescimento do ensino superior, indica que o setor do ensino privado supera a quantidade de matrículas do setor público nos anos de 1970, ainda com

o país em uma retraída expansão nos anos de 1980 devido à crise financeira e estagnação econômica, com o aumento da crise da dívida externa, o que desencadeou uma alta inflação inercial e desemprego. Contudo, a partir da década de 1990, o setor privado assume um crescimento exponencial. Destaca-se também que ampliação de matrículas no ensino superior se apoiou no crescimento das matriculas no ensino médio e, consequentemente, no aumento da taxa de concluintes desta etapa, visto que o ensino médio, atualmente, em 2023, ainda possui problemas referentes à evasão, ou seja, a desistência dos jovens em concluírem a educação básica.

As matrículas referentes ao setor público englobam as instituições federais, estaduais e municipais. Observa-se que nos anos de 1950 aproximavam-se de 49 mil estudantes, e a partir de um crescimento acentuado no início de 1990, esse número aumenta mais de dez vezes, passando para 578.625 alunos e crescendo em um ritmo ainda mais acelerado nos anos 2000, chegando, em 2018, à marca de 2.080.146 indivíduos inseridos no ES público. Nota-se um desenvolvimento do setor, mais acentuadamente, após os anos 2000, mas isso não foi suficiente para alterar a predominância da rede privada, que deteve 75,8% do total geral de matrículas, em 2018. (BRASIL, 2019).

No cenário do Gráfico 4, nota-se que desde o surgimento do setor privado, constata uma pequena expansão do setor público e o grande crescimento do setor privado, apresentando-se como resultados da redução do financiamento às instituições federais e pelas facilidades de criação de IES privadas, especialmente com finalidade de lucro. Isto ilustra que o Estado desenvolveu políticas educacionais que impactavam no orçamento da União, privilegiando a expansão do setor privado.

As universidades públicas após os anos 2000 não conseguiram acompanhar as transformações mais recentes no ensino superior. Essas mudanças ocorreram em duas esferas. Na primeira, coloca-se em evidência o aumento pela busca por qualidade da ciência, da tecnologia e da pesquisa. Na segunda, procuraram tornar os sistemas de ensino superior muito mais amplos, mais diversificados e mais relevantes para a economia e o mercado de trabalho do que no passado, quando se restringiam a treinamento e certificação para as mais tradicionais profissões. (SCHWARTZMAN, 2020; MARQUES; CEPÊDA, 2012). A abertura do ensino superior para diferentes classes sociais permitiu que:

> A entrada deste novo perfil de aluno na universidade tem [...] gerado inúmeros desdobramentos na dinâmica acadêmica, estrutura funcional e percepção da finalidade da ação institucional (e sua relação com o meio social). É neste sentido que se pressente a mais importante contribuição para inovação

> institucional: uma alteração sociocultural na geração de novas elites, desfazendo o nó mais apertado da desigualdade social brasileira – a assimetria do poder (seja econômico, político, jurídico ou simbólico). O caleidoscópio social que se forjará nos próximos anos dentro da comunidade acadêmica permitirá reformatar seu próprio desenho, já que regiões, atores, valores e culturas diferentes passam a contar com poderosa ferramenta de vocalização – a *expertise* legitimadora do conhecimento [...]. (MARQUES; CEPÊDA, 2012, p.188).

Essas mudanças no ES tiveram como objetivo ampliar o acesso a esse nível de ensino e fazem parte da construção de uma agenda educacional desenvolvida principalmente nos governos de Lula, Dilma e Temer (2003-2018). Como resultado, as universidades públicas brasileiras aumentam suas matrículas com uma ampliação do acesso de alunos de baixa renda, e com formação educacional precária, essas instituições se tornaram mais semelhantes às de outros países da região. (SCHWARTZMAN, 2020).

Na primeira década dos anos 2000, foram desenvolvidas diversas políticas públicas que permitiram a evolução nas taxas de matrículas no setor público e privado. A formulação dessas políticas ocorreu em um cenário marcado pela obrigatoriedade da União em elaborar o PNE, conforme descrito na LDB/1996. O Poder Executivo federal iniciou em 1998 diversas tentativas de aprovar o PNE, que só foi efetivado pela Lei nº 10.172/2001. A aprovação do PNE também dará origem ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) que foi instituído por um Decreto Presidencial, nº 6.096/2007[26].

O decreto que instituiu o Reuni, em seu Artigo 1, afirma que possui: "[...] o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais". (BRASIL, 2007). Dessa forma, as universidades federais possuem um protagonismo para impulsionar o desenvolvimento econômico e social do país, visando reduzir as desigualdades sociais com relação ao acesso e à permanência no ensino superior.

Em um plano audacioso, o Governo Federal se apoiou também no Reuni para alcançar, até 2012, a meta de 30% de jovens entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior. Em 2007, esse percentual se encontrava na casa dos 13,1%, ou seja, 86,9% dos brasileiros entre 18 e 24 anos estavam fora do ES. Outra meta estabelecida foi a elevação da taxa de conclusão média em cursos de graduação para 90% e a relação de um professor para dezoito alunos de

---

[26] DECRETO Nº 6.096, de 24 de abril de 2007 - Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni. O presidente da república, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e considerando a meta de expansão da oferta de educação superior constante do item 4.3.1 do Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 10.172/2001.

graduação em cursos presenciais. Destaca-se que esse programa de restruturação e expansão das universidades federais integra-se ao plano de aceleração da educação que representou o maior plano de investimentos na universidade pública brasileira, a qual ficou por mais de dez anos sem um plano de apoio financeiro em um cenário que as IES privadas tiveram mais incentivos.

Além dos pressupostos básicos do projeto expansionista como o aumento de instituições e vagas em universidades federais por meio do Reuni, tinha também como finalidade a expansão geográfica a partir da interiorização das instituições e a integração regional. Visava também o desenvolvimento local sustentável de caráter multicultural, geração de autonomia e consciência identitária aos grupos sub-representados demandantes de direitos por reconhecimento. (MARQUES; CEPÊDA, 2012; LIMA; MACHADO, 2016).

Na audiência pública realizada em 17/09/2013 na Câmara dos Deputados[27], o ex-Coordenador Geral de Expansão e Gestão das Instituições Federais do MEC, Antônio Simões, explicou a função do Reuni e o objetivo de algumas instituições inauguradas como desenvolvimento e integração regional de diferentes regiões do país, integração de países africanos falantes de língua portuguesa, entre outros objetivos dentro do plano de expansão e integração do ES. Nota-se esses pressupostos na fala do ex-coordenador do MEC, descrito abaixo:

> [...] chamo de a época de ouro da expansão da Universidade Federal, que é o Reuni, que congregou a reestruturação e a expansão. Em que se deu a expansão ao longo desses últimos dez anos? Inicialmente houve uma parte que a gente chamou de interiorização, fase 1 da expansão, que foi basicamente expansão de campos para o interior do Brasil, tirar do litoral e jogar para o interior. Logo depois, com a experiência da expansão, veio o Reuni, que foi a grande expansão, sem dúvida, uma das maiores expansões do mundo ocidental em vagas públicas.
> Acompanhando a expansão, já com a experiência adquirida, fez-se quatro novas universidades [...] a gente chama de fase de integração, que são a UNILA, que é a Universidade da Integração Latino-americana, que é no sul do país, para pegar os países do Mercosul e Caribenhos. Tem a UNILAB, que a sede é no Ceará, em Redenção, cuja finalidade foi fazer a integração do Brasil com os países africanos, de língua portuguesa. A Universidade Federal da Fronteira Sul, que tinha o objetivo de pegar toda essa parte da fronteira, é uma das universidades que é multiestado [...] cuja sede é em Foz do Iguaçu. E tem a UFOPA Federal do Oeste do Pará [...] tem a finalidade de fazer a

[27]Audiência pública realizada em 17/09/2013 para atender o requerimento número 292/ 2013, de autoria do deputado Izalci Lucas (PR-DF) e do Nilson Leitão (PSDB – MT), para discutir a reestruturação e expansão das universidades federais e da educação profissional e tecnológica da rede federal do país.

> integração da Amazonas. Então é o que a gente chamou de fase da expansão de integração.
> E logo depois veio no governo Dilma a expansão basicamente das quatro novas [...] que são a Federal do Sul da Bahia, a UFESPA, a do Oeste da Bahia, a UFOP, que é a sede em Barreiras, a Federal do Cariri, que é a sede em Joasir do Norte e a UFESPA, que é a sede em Marabá.
> [...] são todas universidades do interior, cuja finalidade é a interiorização das vagas públicas. Falar de expansão é basicamente falar em ampliação de vagas e de matrículas nas vagas públicas nas federais. E aí nós temos um retrato da ampliação das vagas, em que se nota a preocupação de atender o PNE, que se venceu o PNE em 2010, que tinha como objetivo fazer com que 30% dos jovens brasileiros estivessem na universidade, estivessem com o superior. Nós notamos [...] a crescida exponencial, deu-se na fase de 2008 e 2011, que foi basicamente o Reuni. (Antônio Simões, audiência pública de 17/09/2013)[28].

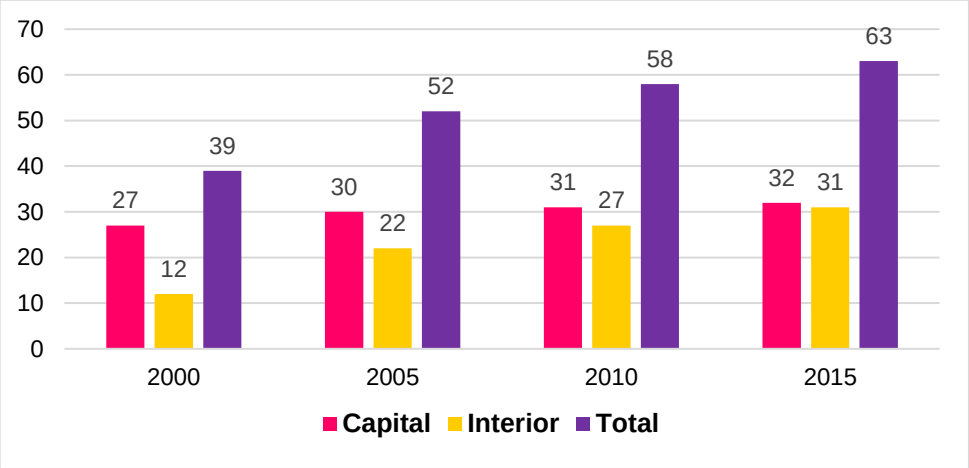
O Reuni se fundamentou em diferentes mecanismos de acesso ao ES como a utilização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Sistema de Seleção Unificada (SISU) e lei de Ações Afirmativas. Para conter a evasão, foram desenvolvidas medidas de permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade social. Entre os anos de 1995 a 2010, verificou-se o mais significativo crescimento do ensino superior público federal - a oferta foi de 81.548 para 218.152 vagas. Isto significa que triplicou a oferta e o acesso da população a este tipo de educação. (MARQUES; CEPÊDA, 2012; LIMA; MACHADO, 2016).

Ao estudar os resultados do Reuni, nota-se que essas políticas públicas produziram diferentes resultados econômicos e sociais nas regiões em que foram instaladas. Além de levar o ES para diversas regiões do interior do país, que estavam até então isoladas pela distância das cidades mais desenvolvidas, produziu também impactos positivos no desenvolvimento econômico local. Ou seja, para a instalação das novas universidades e institutos federias foi necessária a abertura de licitações para construções dos prédios, compra de equipamentos, concursos públicos para servidores técnicos administrativos e professores, produzindo resultados positivos para essas regiões. O gráfico a seguir ilustra a expansão geográfica das universidades federais em regiões do país, conforme mencionado pelo programa:

---

[28] SIMÕES, A. Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados na Audiência Pública da Comissão de Educação de 17/09/2015. Debater a reestruturação e a expansão das universidades federais e da educação profissional e tecnológica da rede federal no país Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2015.

Gráfico 5- Expansão das IESF no Brasil (2003-2010)



Fonte: MEC/INEP – 2003-2010 - Elaborado pela autora.

Na descrição das IESF, acrescenta-se os Institutos Federal de Educação, Ciência e Tecnologia cuja criação foi sancionada pela Lei nº 11.892/08. Essa legislação teve como meta principal ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica em todos os níveis e modalidades, bem como promover a integração e a verticalização da educação profissional, com início na educação básica até a educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão já alocados na instituição. Os institutos federais, como descrito na sua lei de criação, devem se constituir como centros de excelência na oferta do ensino de ciências, qualificar-se como referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização aos docentes.

O projeto de expansão do ensino tecnológico por meio da expansão dos institutos federais e, inicialmente, do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)[29] inserem-se no projeto de educação estipulado pelo PNE (2014-2024) a partir da Meta 11 que tem como definição "Triplicar as matrículas da educação profissional técnica (EPT) de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão do segmento público". (BRASIL, 2014). Desse modo, "Houve aumento de 15,5% no número de matrículas em EPT de nível médio entre 2013 e 2021. Contudo, para alcançar a meta em 2024, seria necessário um crescimento de 200% (para atingir o patamar de cerca de 3,2 milhões de matrículas)". (AGÊNCIA SENADO, 17/02/2023).

[29] Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.- Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). É um programa de financiamento da educação profissional criado no governo Dilma Rousseff (2011-2014), com a finalidade de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país.

Os Institutos Federais são pluricurriculares e multicampi (reitoria, campus, campus avançado, polos de inovação e polos de educação a distância), especializados na oferta de educação profissional e tecnológica (EPT) em todos os seus níveis e formas de articulação com os demais níveis e modalidades de educação, além de licenciaturas, bacharelados e pós-graduação stricto sensu. É obrigatório garantir um mínimo de 50% de suas vagas para a oferta de cursos técnicos de nível médio, prioritariamente na forma integrada, e o mínimo de 20% de suas vagas para atender a oferta de cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática e para a educação profissional. (SETEC/MEC, 2023).

Para dar início ao processo de expansão da educação tecnológica, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), desenvolveu, em 2005, o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, com o objetivo de ampliar a presença das instituições federais em todo o território nacional[30]. Esse processo de expansão das instituições federais de educação profissional e tecnológica iniciou-se com a aprovação da Lei nº 11.195/2005[31] e, consequentemente, a revogação pelo governo federal dos artigos referentes à proibição de criação de novas unidades de ensino profissional federal, a qual estava prevista no parágrafo 5º, do Artigo 3º, da Lei nº 8.948/1994[32]. Este plano de expansão pautou-se em três fases, apresentadas a seguir:

Quadro 3 - Fases de expansão do ensino tecnológico

PLANO DE EXPANSÃO	DESCRIÇÃO
Fase I	A prioridade inicial foi a construção de escolas em unidades da federação ainda desprovidas destas instituições como Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, além da instalação de instituições federais de educação profissional nas periferias de grandes centros urbanos e municípios do interior. Na primeira fase do plano de expansão, o projeto previu a criação de 5 (cinco) escolas técnicas federais e de 4 (quatro) escolas agrotécnicas federais, bem como a implantação de 33 novas unidades de ensino descentralizadas, contemplando 23 unidades da federação com a instalação de pelo menos uma instituição federal de educação tecnológica.

[30] Para conferir a localizações e distribuição das instituições de ensino técnico e profissional, no ano de 2019, ver: ANEXO A - Mapas das instituições ETP.
[31] Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11195.htm.
[32] Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8948.htm#art3%C2%A75.

Fase II	Em sua segunda fase, iniciada em 2007, a SETEC/MEC estabelece como meta a criação, em quatro anos, de mais 150 novas instituições federais de educação tecnológica no marco do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica. As instituições foram distribuídas nos 26 estados e no Distrito Federal, contemplando 150 municípios diferentes escolhidos pelo próprio MEC e mediante manifestação de interesse por parte das prefeituras municipais.
Fase III	Sua terceira fase, iniciada em 2011, estabeleceu um projeto de criação de 208 novas unidades até 2014, permanecendo o propósito de superação das desigualdades regionais e na viabilização das condições para acesso a cursos de formação profissional e tecnológica como ferramenta para melhoria de vida da população.

Fonte: SETEC/MEC (2023)[33] - Elaborado pela autora.

Como resultado, a expansão e interiorização das instituições federais de educação profissional e tecnológica (EPT) partiu, em 2006, de um total de 144 unidades, chegando, em 2019, a 661 unidades distribuídas entre as 27 unidades federadas do país. Isto representou a construção de mais de 500 novas unidades, quantitativo maior do que o previsto nas três fases (que totalizava 400 novas unidades). Em 2019, a rede EPT estava constituída, conforme podemos analisar na imagem abaixo:

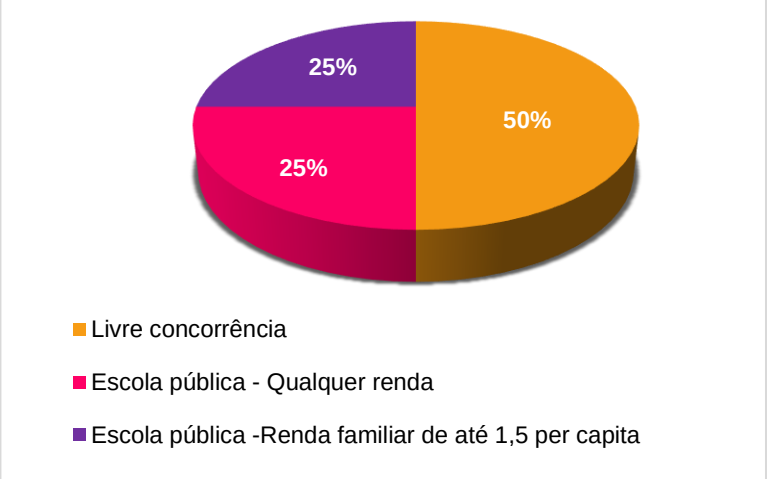
Figura 8 - Rede Federal de Educação Tecnológica em 2019

Fonte: MEC (2019) - Elaborado pela autora.

[33] Ver site: http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-acoes/expansao-da-rede-federal

No que se refere ao ensino superior público, a última política pública descrita nesse tópico, é a Lei de Cotas, Lei nº 12.711/2012[34]. Essa lei iniciou as discussões ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, por meio do Projeto de Lei nº 73/1999, de autoria da ex-deputada Nice Lobão (PFL/MA)[35], e foi sancionada no primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff. Dessa forma, ficou determinado a reserva de 50% das vagas para alunos que cursaram o ensino fundamental (para o acesso às instituições federais de ensino técnico de nível médio) ou o ensino médio (para o acesso às instituições federais de ensino superior) integralmente em escolas públicas. (GODOI; SANTOS, 2021). O Gráfico a seguir apresenta de forma ilustrativa a distribuição das vagas no ensino superior e no médio da rede federal a partir da Lei de Cotas:

Gráfico 6 - Distribuição das cotas no Ensino superior e Médio Federal no Brasil



Fonte: BRASIL (2012) - Elaborado pela autora.

Além do pressuposto básico da reserva de vagas para alunos oriundos da educação básica pública, conforme apresentado no Gráfico 8, a lei de cotas apoiava-se também no fator sócio econômico que incluía estudantes com renda familiar igual ou inferior a 1,5 salários-

[34] Lei nº 12.711/2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Os artigos 3º, 5º e 7º dessa legislação foi reformulada pela Lei **nº** 13.409/2016.

[35] Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. (As comissões de educação, cultura e desporto; e de constituía e justiça e redação (ART. 54) - ART. 24, II).

mínimos per capita. Destaca-se que o artigo 3º determina as regras para o cumprimento das cotas para autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência:

> Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo [...] IBGE. (BRASIL, 2012).

A Lei nº 12.711/2012 determinava também que no prazo de dez anos, ou seja, no ano de 2022, essa legislação deverá passar por uma avaliação a partir de pesquisas que contenham dados de sua implementação em diferentes regiões e universidades do país. Esse prazo seria suficiente para mapear os avanços da legislação e as falhas dentro do processo educacional brasileiro. Assim, nota-se que esse:

> [...] estudo verificou que os mecanismos governamentais de monitoramento e avaliação da política de reserva de vagas previstos [...] não estão funcionando a contento, o mesmo devendo ser dito em relação à efetiva reserva de vagas para negros em concursos públicos de docência em nível superior [...]. Enquanto esta lei não surtir todos os seus efeitos em relação a essas vias de acesso aos postos de maior prestígio acadêmico na universidade, os propósitos da política de ação afirmativa no ensino superior não serão atingidos. Na revisão [...] a ser efetuada em 2022 sugere-se também a revisão da problemática subcota baseada na renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo, a previsão explícita das comissões de heteroidentificação [...] além da introdução de políticas de ação afirmativa também nos programas de pós-graduação, medida já implementada por muitas universidades e que poderá [...] pôr fim ao secular 'confinamento racial do mundo acadêmico brasileiro'. (GODOI; SANTOS, 2021, p.29, grifo do autor).

A evolução das instituições públicas de ensino superior no Brasil resgata, ao mesmo tempo, a recente história da universidade brasileira que se desenvolveu a partir da década de 1930, sendo hegemônico no campo educacional até os anos de 1950. Após esse período, inicia-se o surgimento, de um modo tímido, das primeiras faculdades privadas, tornando-se dominante, a partir do final da década de 1960, a oferta de educação superior, conforme desenvolveremos na próxima subseção desse texto.

3.4 Ensino Superior privado

Durante o regime militar (1964-1985)[36] ocorreu a expansão do ensino superior privado no Brasil por meio da Lei nº (5.540/1968)[37], conhecida como a Reforma Universitária de 1968. Até a década de 1960, o ensino superior (ES) no Brasil era predominantemente público, financiado pelo Estado e gratuito, mas abrangia apenas uma reduzida parcela da população. As políticas educacionais implementadas nesse período imprimiram uma outra dinâmica a este nível de ensino, iniciando o processo de expansão que, por sua vez, se concentrava no setor privado.

Após 1968, houve um incentivo à ampliação do setor privado, tornando-se a melhor alternativa de desenvolvimento de política para ensino superior na perspectiva do governo. O desenvolvimento das IES particulares faz parte de um conjunto de soluções mais baratas apresentadas pelo Estado para tentar incorporar a população que não tinha acesso aos estudos universitários. Essas pessoas faziam parte do "movimento dos excedentes" que ao se inserirem no ensino privado contribuíam para o enfraquecimento do movimento estudantil que estava concentrado nas universidades públicas e apresentavam-se como uma das principais fontes de oposição ao governo militar. (BALBACHEVSKY; SAMPAIO; ANDRADE, 2019).

O ensino superior privado na América Latina possui três movimentos diferentes que explicam o movimento expansionista do setor. O primeiro é marcado pelo surgimento e, em alguns casos, a consolidação das universidades católicas, e o segundo refere-se às instituições privadas de elite que possuíam altas taxas de mensalidades. Por último, as instituições privadas absorveram a demanda de estudantes em grande escala, intensificando sua atividade depois da segunda metade do século XX. (LEVY, 1986b).

A hierarquia do ensino superior privado é sustentada por alguns pressupostos analíticos como a disparidade entre a oferta da educação pública, a demanda e as dificuldades dessas instituições responderem às transformações do mercado com oferta de profissionais qualificados. Esses fatores excedem a capacidade de financiamento e gestão do setor público. Assim, essa inflexibilidade abriu espaço para o mercado organizar-se para atender essas

[36] O período que vai de 1964 a 1985, quando o país esteve sob controle das Forças Armadas Nacionais (Exército, Marinha e Aeronáutica). Neste período, os chefes de Estado, ministros e indivíduos instalados nas principais posições do aparelho estatal pertenciam à hierarquia militar, sendo que todos os presidentes do período eram generais do exército.

[37] Lei nº 5.540/1968 - Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média.

exigências das sociedades contemporâneas a partir da “Indústria do conhecimento”, que significa um setor de negócios voltado para o fornecimento de educação. (SAMPAIO, 2020).

As instituições particulares que tiveram o acesso massivo são caracterizadas como instituições de cunho empresarial, oferecendo um serviço atrelado e controlado pelo mercado com finalidades lucrativas a partir de garantias pelo seu estatuto jurídico. Ou seja, são empresas que têm como objetivo captar estudantes que não ingressaram nas universidades públicas ou instituições privadas mais seletivas tanto no ingresso como nos custos de mensalidades. Esse cenário foi marcado pelo aumento no número de estabelecimentos desse tipo, sobretudo, após as décadas de 1960, que raramente se constituíam como universidades, concentraram sua oferta de serviços docentes em carreiras de alta demanda e baixo custo de produção. Em alguns casos específicos, essas organizações funcionam como uma verdadeira fábrica de títulos. (LEVY, 1986a).

Para Clark (1983), a configuração do ensino superior na América Latina é marcada por diferentes dispositivos desde a sua origem. Assim, até meados de 1950, a tensão da construção desse sistema ocorria entre a igreja, o Estado e a comunidade acadêmica, incluindo também o movimento estudantil. Posterior a esse período, essa articulação passa a contar com as IES privadas na disputa por espaço no cenário educacional, deslocando a tensão entre mercado e o Estado. (DURHAM; SAMPAIO, 2000).

As universidades particulares possuíam fins lucrativos, apresentando a compreensão desses locais como “empresas educacionais”, oferecendo produtos e serviços de acordo com a demanda do mercado. Isto enfatiza que o seu funcionamento é similar ao de qualquer outra empresa, vender um produto, possuir competição no mercado e, como propósito final, obter lucro.

Desse modo, outros fatores que contribuíram para o desenvolvimento do setor privado de ensino superior foram os baixos investimentos realizados pela União na área da educação superior, em grande medida ditados pelo processo de ajuste fiscal dos anos 1990. Eram referendados pelas orientações emanadas dos organismos financeiros internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, pelos quais os gastos em educação nos países em desenvolvimento deveriam limitar-se ao ensino básico. Com isso, aprofundou-se o fosso existente entre a crescente demanda por educação superior e a oferta de vagas pelas IES públicas, abrindo-se, assim, espaço para a expansão do setor privado que tinha como premissa no seu funcionamento:

> [...] um ‘novo ensino privado’, de perfil laico, que se constitui a partir do final dos anos 60, comandado por uma lógica de mercado e um acentuado ethos empresarial. Como já foi assinalado, a partir do final dos anos 80 ocorreu um movimento para transformação de escolas isoladas e/ou federações de escolas em universidades particulares, em grande parte guiado por esse ‘novo ensino privado’. (MARTINS, 2000, p.46).

Após a primeira década dos anos 2000, ficou evidente as pretensões das faculdades particulares em relação ao campo financeiro. Dessa forma, no período citado, verifica-se a formação de oligopólios por meio da criação de redes de empresas por meio da “[...] compra e (ou) fusão de IES privadas do país, por empresas nacionais e internacionais de ensino superior e pela abertura de capitais destas nas bolsas de valores”. (CHAVES, 2010, p. 483). A migração de grupos/investidores de outros setores do mercado financeiro para o setor educacional se justifica pelo crescimento do setor e favorável à rentabilidade que se apresentou nas últimas décadas, passando a ser um setor de investimentos mais “seguros”.

Para o setor educacional não foi diferente, com a formação dos grupos educacionais após a realização de compras e/ou fusões de faculdades. Estes estabelecimentos se projetaram no mercado financeiro por meio da *expertise* que seus gestores possuíam de experiências em outras organizações. Esse cenário teve como consequência:

> [...] a transformação do setor é que passaram a conviver e a concorrer nele instituições bastantes despreparadas em termo de gestão – as tradicionais sem fins lucrativos e/ou filantrópicas, às quais nos referimos antes – e companhias com padrões e métodos internacionais de gestão com competência de administrar custos, tecnologia para trabalhar com escola e condições de oferecer um serviço com qualidade adequada a preços muito mais acessíveis para os alunos. (CALEFFI; MATHIAS, 2017, p.16).

Após a promulgação da Lei nº 9870/1999[38] que permitiu a operação de empresas com fins lucrativos pertencentes à bolsa de valores houve uma transformação da realidade deste setor. No campo Educacional, surgem as companhias de capital aberto, as S.A ou grupos educacionais, as quais estão organizadas de diferentes maneiras com relação à propriedade, controle e nacionalidades. Assim, existem aquelas que abriram o capital em bolsa de valores brasileira – BM&Bovespa[39] – e possuem matriz também no Brasil. Essas companhias, apesar de terem como investidores fundos internacionais, são consideradas empresas nacionais, pois além de terem o capital aberto na bolsa brasileira, também possuem sua matriz em território nacional. (CALEFFI; MATHIAS, 2017).

---

[38] Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares. Essa lei ficou popularmente Lei das S.A. da Educação.
[39] BM&F significa Bolsa de Mercadorias & Futuros. É conhecida como Bolsa de Valores.

A introdução do setor educacional no mercado financeiro iniciou-se com os grupos educacionais que, no início, não tinham legitimidade nesse campo[40], caracterizado pelas lutas concorrenciais entre os agentes, em torno de interesses específicos. (BOURDIEU, 1983). Destaca-se que a confiança conquistada no mercado pelos grupos de empresas ou acionistas de diferentes setores foi conquistada por administradores com experiência no mercado financeiro. Estas contribuições foram necessárias para racionalizar os processos e reduzir custos operacionais, com foco em reproduzir o capital financeiro de seus investidores. (CHESNAIS, 1996, p. 30).

A audiência pública analisada, realizada em 26/05/2010[41], na Câmara dos Deputados, trouxe como tema a expansão do ES privado a partir de fusões e aquisições de IES. A citação, a seguir, foi extraída da referida audiência, com a fala do experiente empresário, Celso da Costa Frauches (ex-Diretor do Instituto Latino-americano de Planejamento Educacional). Com o objetivo de exemplificar a discussão, na ocasião, Frauches fez um diálogo com os participantes Antônio Carbonari Netto (ex-Presidente do Grupo Anhanguera Educacional), Luiz Kaufmann (ex-Diretor do Grupo Kroton) e Carlos Alberto Filgueira (ex-Presidente da DeVry Brasil e do Grupo de Ensino Fanor), afirmando que os investimentos da educação de diferentes fontes de capitais e nacionalidades têm respaldo na CF/88 e na LDBEN:

> O artigo 209 da Constituição estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as normas gerais da educação, autorização e avaliação de qualidade. [ ] A LDB estabelece, repetindo o que está no art. 209 da Constituição, que o ensino é livre à iniciativa privada, apenas acrescenta o inciso III, que determina que terá de ter capacidade de autofinanciamento. Ou seja, a iniciativa privada, ao participar da manutenção da educação superior no Brasil tem de ter capacidade de manutenção, de autofinanciamento; independer dos recursos do Poder Público.
> [ ]
> Em toda a legislação citada até agora, em nenhum momento se fala que o ensino é livre à iniciativa privada de capital brasileiro. O ensino é livre à iniciativa privada, não importando a origem do capital ou a nacionalidade do mantenedor. Isso é muito claro em toda a legislação educacional brasileira, no

[40] De acordo com Bourdieu (1983, p.119-120), "Os campos apresentam-se à apreensão sincrônica como espaços estruturados de posições (ou postos) cujas propriedades dependem da sua posição nesses espaços e que podem ser analisadas independentemente das características dos seus ocupantes [...]. Há leis gerais dos campos: campos são diferentes [...]. [ ] . Mas sabemos que em qualquer campo descobriremos uma luta cujas formas específicas terão de ser investigadas em cada caso entre o novo que entra e tenta arrombar os ferrolhos do direito de entrada e o dominante que tenta defender o monopólio e excluir a concorrência".

[41] Audiência Pública N°0710 realizada em 26/05/2010 para atender o do Requerimento nº 310/201, de autoria do Deputado Jorginho Maluly (PFL-SP) e da Deputada Alice Portugal (PCdoB-BA), para discutir as Relações de poder entre mantenedoras e mantidas das instituições educacionais de capital estrangeiro.

> caso, mais especificamente a educação superior. (Celso da Costa Frauches, audiência pública de 26/05/2010).[42]

Na audiência de 26/05/2010, além das fusões e aquisições de IES que compõem os atuais grupos educacionais, também foi discutido sobre a atração de investidores nacionais e, principalmente, estrangeiros oriundos de diversas áreas da economia, os quais passaram a destinar os seus esforços para o setor educacional a partir da migração de áreas de atuação por meio da *expertise* acumulada n*o* mercado financeiro. A fala do ex-Presidente do Grupo Kroton, durante a audiência, exemplifica essa discussão:

> Sou novo no setor da educação; cheguei à Kroton há apenas 6 meses. Eu tenho 40 anos de experiência em atividades as mais diversas dos setores econômicos, desde área industrial, área financeira, área de consultoria e área de engenharia. [...] a Kroton é uma empresa totalmente nacional. Ela é uma empresa de capital aberto, sim; tem participação de investidores estrangeiros, sim, como qualquer empresa de capital aberto no País. Ela é uma empresa nacional porque tem sede no País; é regulada pela CVM, como qualquer outra instituição de capital aberto; ela segue e é regulada completamente pelas diretrizes do Ministério da Educação; a governança é feita totalmente por brasileiros; quem define o que acontece, dentro da empresa, a nível corporativo, é o Conselho de Administração, totalmente composto por brasileiros residentes no País; todo o quadro executivo é composto por brasileiros e toda gestão acadêmica é feita por professores do mais alto calibre, através de um comitê acadêmico. (Luiz Kaufmann, audiência pública de 26/05/2010) [43].

Entendemos que antes de se questionar a constitucionalidade do oferecimento da educação superior como um serviço comercial por empresas de capital aberto e ações na Bolsa de Valores, é necessário compreender que a existência de instituições de educação com fins de lucro tem respaldo na CF/1988[44] e na LDB/996, principalmente no Decreto nº 2.207/1997[45], o qual foi revogado pelo Decreto nº 2.306/1997[46] - ambos ficaram conhecidos como os "Decretos

---

[42] FRAUCHES, C. C. Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados na Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 26/05/2010. Discutir as relações de poder entre mantenedoras e mantidas das instituições educacionais de capital estrangeiro, tendo em vista a legislação em vigor. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2010. Disponível em: https://x.gd/dc6wR. Acesso em: 10 set.2022.

[43] KAUFMANN, L. Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados na Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 26/05/2010. Discutir as relações de poder entre mantenedoras e mantidas das instituições educacionais de capital estrangeiro, tendo em vista a legislação em vigor. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2010. Disponível em: https://x.gd/dc6wR. Acesso em: 10 set.2022.

[44] No artigo 209 da CF temos que: "O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público". (BRASIL, 1988).

[45] Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997- Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino.

[46] Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997- Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino. Esse decreto foi revogado por diversos decretos, conforme indica a sequência: Decreto nº 3.860/2001; Decreto nº 5.773/2006; e Decreto nº 9.235/2017.

da abertura do ensino superior ao capital". Em relação à crítica ao ensino superior privado não receber avaliações adequadas referentes à qualidade de ensino, Celso da Costa Frauches (ex-Diretor do Instituto Latino-americano de Planejamento Educacional - ILALE), na audiência pública de 26/05/2010, afirma que:

> Quanto à autonomia da mantida em relação à mantenedora de capital estrangeiro ou de mantenedores de nacionalidade estrangeira, não há óbice algum na legislação. Do que trata a Lei nº 10.861. Da avaliação de qualidade. E no credenciamento ou recredenciamento institucional de universidade, centro universitário ou faculdade, em todas, tanto faz a instituição ser mantida por brasileiros, capital genuinamente nacional ou majoritariamente estrangeiro; o sistema de avaliação é o mesmo. (Celso da Costa Frauches, audiência pública de 26/05/2010).

Para Celso Frauches representante do ILALE, a discussão sobre qualidade não deve ser feita fora dos parâmetros do O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) visto que esse sistema foi criado por meio isonomia política seja para o setor público ou privado. O Sinaes é responsável por analisar a as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes. Esse sistema avaliativo se pauta em diferentes aspectos como ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e corpo docente. Posteriormente, as informações obtidas pelos processos avaliativos são utilizadas para orientação institucional de estabelecimentos de ensino superior e para embasar políticas públicas. Os dados também são úteis para a sociedade, especialmente aos estudantes, como referência quanto às condições de cursos e instituições. (SINAES/MEC, 2023). Isto vai ao encontro da fala de Celso Frauches, demonstrando que se a instituição recebeu uma avaliação positiva no Sinaes, uma crítica em relação à qualidade ou qualquer outro aspectos não possui fundamentos Legais.

Completa-se a essa discussão que neste mesmo ano ocorreu a abertura de capital e *Initial Public Offering* (IPO) – que significa a venda de ações para o público pela primeira vez - na Bolsa de Valores das primeiras companhias do campo educacional. Para a pesquisadora da UnB, Cristina Helena de Almeida de Carvalho, a expansão do ensino superior via capital estrangeiro e fusões entre IES produziu mudanças no cenário da oferta de ES como demissões de docentes e flexibilizações nos contratos de trabalho, conforme a professora afirmou na Audiência de 10/10/2013[47], realizada na Câmara dos Deputados:

[47] Audiência Pública realizada em 10/10/2013 para atender os requerimentos nº 252/2013, de autoria do deputado João Wyllys (PT-RJ) e do deputado Celso Jacob (PMDB-RJ) e o requerimento nº 305/2013 de autoria do deputado Celso Jacob (PMDB-RJ).

> Que demissões são essas? A substituição de professores mestres e doutores por especialistas a salários mais baixos. E levando a uma precarização das relações de trabalho. Essa reestruturação envolve também uma racionalização administrativa e algo novo também no mercado educacional, que é a profissionalização da gestão. Então, sai de cena a figura da empresa familiar e entra a figura dessa grande empresa, que não faz mais sentido o dono da empresa assumir a responsabilidade administrativa. Então, o reitor profissional assume essa função, alinhado com a governança corporativa. Então, as universidades e os centros universitários formam grandes conglomerados, ou chamados de holdings. Essas holdings acabam levando ao que a gente chama de uma concorrência predatória. Elas vão comprando, inicialmente o primeiro processo é esse, a compra de pequenos estabelecimentos com dificuldades financeiras, vão sendo adquiridos a preços relativamente baixos, comprando em função do número de alunos matriculados, que é o potencial de pagamento de demanda aqui. E esse pagamento futuro é a partir dele que se faz o preço da instituição. Nesse movimento, a gente começa a perceber o que a gente chama de oligopolização do setor. [...] a SA holding, passa a assumir esse controle dos negócios de todas as demais que foram adquiridas. A estratégia mais importante, que está diretamente relacionada com o tema, é justamente os IPOs - e *Initial Public Offering*.
> [ ]
> Em 2007, abriu-se o capital. Então, uma companhia virou uma companhia sociedade anônima, com abertura de capital na Bolsa de Valores, as empresas Anhanguera, Estácio de Sá, Pitágoras e o Grupo COC. Entre parênteses, SEB, que depois de dois, três anos saiu da Bolsa de Valores, mas também vai entrar no processo [...] Esse Novo Mercado é um segmento da Bovespa que se compromete, acima de tudo, e voluntariamente a agir nas práticas de governança corporativa. (Cristina Helena de Almeida de Carvalho, Audiência pública de 10/10/2013)[48].

Para atualizar a fala da professora Cristina de Carvalho, vale ressaltar que as Faculdades Anhanguera foram compradas pelo Grupo Kroton Educacional em 2014, criando a 17ª maior empresa da Bolsa de valores de São Paulo (Bovespa), a qual já possuía diversas instituições de educação, se tornando ainda maior e, em 2019, com o Grupo Kroton[49], o qual se dividiu em quatro empresas a partir de uma reestruturação administrativa e financeira, passando a ser gerenciado pela holding Cogna. As principais marcas do Grupo Cogna são a Anhanguera, Faculdade de Macapá (Fama), LGF cursos preparatórios, Pitágoras Colégio, Faculdades Pitágoras, Faculdades Unic, Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do

---

[48] CARVALHO, C. H. A. Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados na Audiência Pública da Comissão de Educação de 10/10/2013. Destinada a debater a fusão entre as empresas KROTON educacional. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2013.

[49] Kroton, que segue com o mesmo nome e foco em cursos de ensino superior; a Saber, que inclui cursos de línguas e as escolas de ensino básico das quais a Kroton é dona; a Vasta Educação, que vai oferecer serviços de gestão para as escolas e material didático, incluindo eventual participação em licitações públicas; e a Platos, criada para oferecer serviços de gestão para o ensino superior. O grupo terá ainda um braço de investimento em startups, a Cogna Venture. (Revista Exame, 07/10/2019).

Pantanal (Uniderp), União Metropolitana de Educação e Cultura (UNIME) e Universidade do norte do Paraná (Unopar). Na figura abaixo podemos analisar o crescimento da referida empresa ao longo da sua trajetória na bolsa de valores:

Figura 9 - Ações do COGN3 (Cogna Educacional) na Bovespa

Fonte: [B³] – Ações do COGN3 - Grupo Cogna Educacional (2023).

Na Figura 9, o gráfico em que apresenta o crescimento do Grupo Cogna na Bolsa de Valores tem alguns marcos que precisam ser destacados. O seu maior ponto de crescimento ocorre após 2014, justamente após a migração Kroton e Anhanguera e, em 2019, com a fusão e criação da Cogna Educacional. Em 2020, nota-se um período de queda, fator impulsionado pela Pandemia Covid-19, quando diversas IES tiveram redução no número de alunos e, consequentemente, impactando no capital acionário desses grupos. Na sequência, apresenta estabilidade nas taxas de crescimento, embora o grupo tenha tido um domínio no mercado de ações. Atualmente, em 2023, possui taxas modestas, chegando mais próximo aos números registrados no início do grupo na Bolsa de Valores, em 2008.

Neste sentido, conforme os dados do Censo do ES apresentam, o aumento da quantidade de alunos inseridos no ensino superior nos anos 2000 fortaleceu a participação dos grupos educacionais no mercado financeiro e expandiu o processo de compra de instituições menores que perderam espaço no mercado educacional regional. A expansão do setor deve-se também às políticas públicas que o estado brasileiro instituiu para garantir a entrada dos estudantes no ES e permanência estudantil por meio de incentivos, financiamentos e programas de estudos.

Em relação às principais políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal que contribuíram para a expansão do ensino superior, cita-se o ProUni, que foi instituído pela Lei

nº 11.096/2005. O programa prioriza a diversidade cultural e social e concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50%, oferecendo mais oportunidades às pessoas de baixa renda que cursaram o ensino médio público ou privado com bolsa integral e com boas notas no ENEM para ingressarem em instituições privadas de ES que possuem uma avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)[50].

O ProUni contava com um sistema de reservas de vagas no processo seletivo para acesso ao ensino superior para atender aos requisitos de diversidade cultural com os pretos, pardos e indígenas, inclusão social dos portadores de deficiência e melhoria na qualificação dos professores da rede pública que poderiam cursar licenciatura.

Por outro lado, o ProUni foi acompanhado por um forte discurso de justiça social e, com o apoio da sociedade civil, o programa representa para alguns estudiosos a adesão do governo Lula às concepções neoliberais e às orientações do Banco Mundial, à medida que intensifica o processo de estatização das vagas nas instituições privadas por meio da transferência de recursos públicos. Este contexto foi criticado por promover uma democratização "às avessas". (CATANI, HEY, GILIOLI, 2006; CARVALHO, 2006).

As críticas à expansão do ensino superior privado por essa via significam que o governo, ao contrário de privilegiar as IES privadas, deveria ter fundamentado projetos e investimentos nas IES públicas, as quais teriam uma capacidade maior de democratizar a educação superior. Ressalta-se que essa política pública visava alcançar as metas do PNE, que tinha como objetivo a ampliação de 9% para 30% da população de 18 a 24 anos no ensino superior até 2010. O MEC optou por conceder benefícios e não promover direitos. (HADDAD; BACHUR, 2004).

Essas instituições, ao aderirem ao ProUni, ficam isentas de alguns impostos e contribuições no período de vigência do contrato. O programa não se configura como uma ação orçamentária, isto é, não tem impacto sobre o orçamento consignado anualmente para o MEC. Nota-se também que entre os alunos que possuem financiamentos não reembolsáveis, há um predomínio de financiamentos da própria IES com 68,5%, seguidos pelo ProUni, a partir da concessão de bolsas integrais para 18,2% e parciais de 6,2%. (BRASIL, 2019).

Outra política pública de acesso ao ensino superior em IES privadas é o financiamento estudantil (FIES), o qual possui enorme relevância acadêmica. O programa consiste em um apoio financeiro que subsidia as mensalidades de estudantes matriculados em IES privadas com

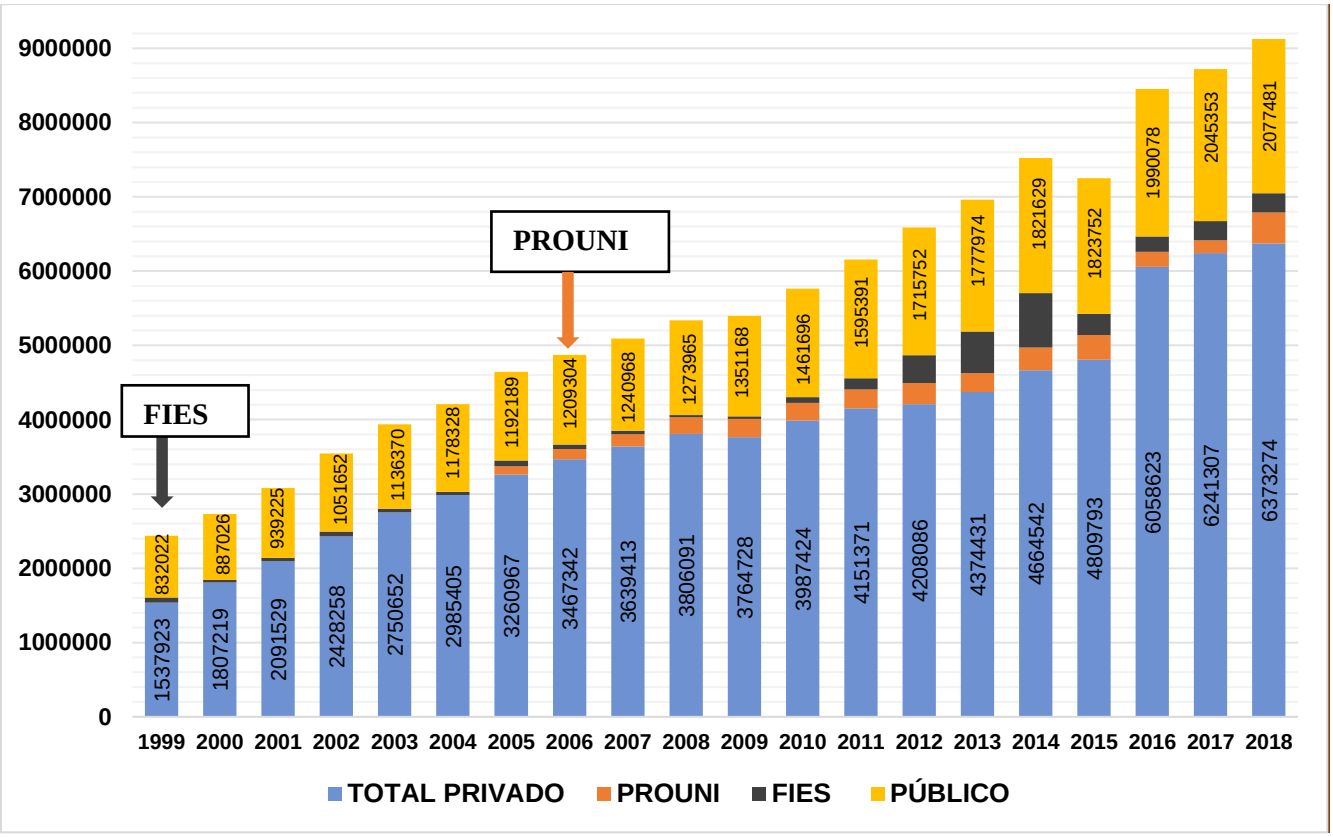
[50] Instituído pela Lei 10.861/2004 com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos seus estudantes.

conceitos positivos no SINAES. Trata-se de um financiamento do curso com parcelas e juros menores comparados aos outros financiamentos, com início do pagamento após o término do curso. A manutenção do FIES tem impacto considerável sobre o orçamento da União. O programa possuía 79,2% do total de 1.024.418 matrículas dos financiamentos reembolsável – o aluno paga pelo investimento. (BRASIL, 2019).

Em relação ao desenvolvimento de subsídios públicos para o ensino superior privado, este surge na forma de isenção de impostos em troca de acesso gratuito subsidiado para alunos de baixa renda por meio do ProUni e um amplo sistema de crédito educacional subsidiado pelo governo. A partir do processo de recessão econômica de 2014, no Brasil, o crédito educacional para o setor privado foi reduzido, levando o mesmo a impulsionar o desenvolvimento do setor de educação a distância, com intuito de manter altas taxas de matrículas e reduzir os custos. (SCHWARTZMAN, 2020).

O gráfico 9 apresenta a quantidade de matrículas em IES públicas e a participação do FIES e ProUni no mercado privado de ensino superior:

Gráfico 7 - Evolução das matrículas em IES públicas e privadas e participação do FIES e PROUNI



Fonte: INEP/MEC (1999-2018) - Elaborado pela autora.

O cenário de expansão do ensino superior, conforme apresentado no gráfico acima, indica que houve uma diversificação do público do ensino superior por meio de diferentes políticas públicas como o Prouni e FIES. Nota-se que no gráfico ocorre uma redução da quantidade de alunos matriculados pelo FIES e ProUni, a partir de 2015, abrindo espaço para a ampliação no mercado de um novo segmento educacional, a educação a distância (EaD). Isto significa que o crescimento da EaD vai se apoiar também na redução dos incentivos governamentais para essas duas políticas educacionais.

Essa expansão representou para muitas famílias humildes a possiblidade da entrada de seus filhos na universidade. O aumento da população inserida nas IES, bem como a diversificação do perfil de estudantes tanto com relação à renda como cultural por meio da inclusão de pessoas de baixa renda, negros e indígenas demonstrou que o funcionamento adequado das IES se tornou um importante pressuposto para o desenho institucional dos princípios democráticos e da igualdade de oportunidades nas sociedades modernas. (BARBOSA, 2015).

Além disso, a ES passou a ser um instrumento aliado às políticas de competividade econômica e melhoria nos índices sociais, e no que se refere à ascensão social e redução da desigualdade de acesso à universidade por meio da criação de diferentes políticas que contribuíram para a evolução de matrículas no setor público e privado. (BARBOSA, 2015; NEVES, SAMPAIO, HERINGER, 2018; SAMPAIO, 2014a; 2020).

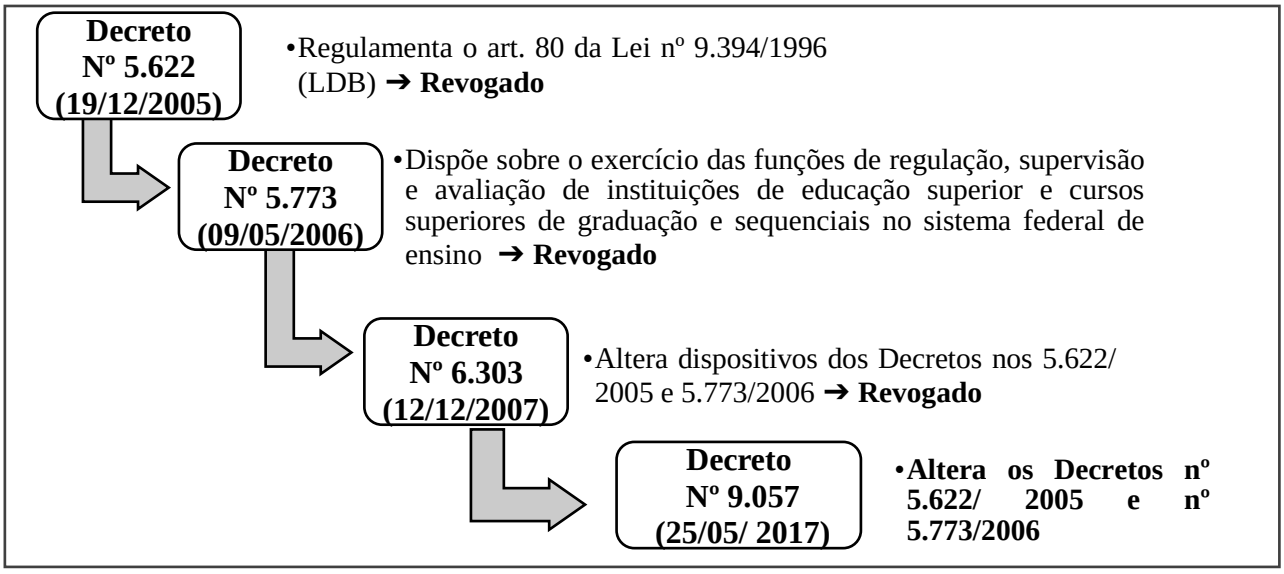
Para fechar essa seção descritivo sobre as políticas públicas implementadas que contribuíram para o processo expansionista do ensino superior entre os anos de 2003 e 2018, de acordo com a agenda educacional dos governos de Lula, Dilma e Temer apresenta-se no item a seguir uma descrição da educação a distância no que se refere ao seu quadro normativo e, sobretudo, estatístico. Ressalta-se que a EaD foi um potencial instrumento de ampliação de acesso a esse nível de educação.

3.5 Ensino Superior a distância

A educação a distância (EaD) teve o seu funcionamento regulamentado pela LDBEN (Lei nº 9394/1996) com modificação na legislação original de 1996, assim como todas as outras modalidades de educação no Brasil. Contudo, a EaD possui algumas particularidades, no que se refere ao seu exercício, baseando-se em um quadro normativo em forma de Decretos emitidos

pelo Executivo[51] e portarias ministeriais apresentados pelo Ministério da Educação. Por este motivo, justifico a apresentação do quadro normativo nesse tópico sobre EaD. Essa característica de implementar políticas públicas por meio de decretos é uma prática que "encurta" o processo de aprovação de uma proposta, visto que se uma Lei ordinária fosse submetida por meio de um PL ao Legislativo, poderia demorar meses, mesmo sendo proposta pelo Executivo. Isto demostra que os decretos listados na figura, a seguir, estavam em consonância com a agenda governamental, sendo emitidos em caráter de urgência para regulamentar de forma mais rápida esse processo já desenhado de aceleração do crescimento do ensino superior:

Figura 10 - Decretos da Educação a Distância (2005 – 2017)



Fonte: EaD/MEC (2005- 2017) - Elaborado pela autora.

Seguindo a descrição dos Decretos listados na figura acima, os quais regulamentaram a EaD, inicia-se com o Decreto nº 5.622/2005 que determinava que a instituição deveria ser credenciada, primeiramente, para o ensino presencial para depois solicitar a autorização para oferecimento de EaD. Já o Decreto nº 9.057/2017 define a educação a distância como uma modalidade de ensino que possibilita a mediação didático-pedagógica com a utilização de

[51] Um decreto presidencial é uma ordem ou regulamentação emitida pelo presidente da república que lhe confere poderes executivos, permitindo tomar decisões administrativas e governamentais em forma de decretos. Estes são utilizados para estabelecer políticas, regulamentar leis existentes, criar novas leis, declarar emergências, nomear autoridades governamentais, entre outras medidas administrativas. Eles são considerados atos normativos, ou seja, possuem força de lei e devem ser respeitados em todos os órgãos governamentais e pela população em geral.

diferentes tecnologias de informação e comunicação, possibilitando que diferentes profissionais da educação e estudantes se apropriem do conhecimento em lugares e tempos diversos. (BRASIL, 2017).

Desse modo, a educação a distância abre diferentes possibilidades que permitem compreender as modificações que se operam nos modos de percepção, nas possibilidades de interconectividade, nos conceitos de tempo e de espaço, nos diferentes estilos cognitivos, ou seja, nas diferentes percepções que abarcam os sujeitos inseridos no processo educacional. **(**SARAIVA; PERNIGOTTI; BARCIA; LAPOLLI, 2006).

Em termos estruturais e normativos, o Decreto nº 9.057/2017 trouxe significativas transformações no que se refere às permissões de realização de cursos na modalidade EaD, possibilitando o credenciamento de instituições de ensino superior para ofertarem cursos exclusivos de educação a distância. Com isso, as instituições passaram a oferecer especificamente cursos a distância sem a oferta simultânea de cursos presenciais, na graduação e na pós-graduação *lato sensu.* Esta mudança foi um fator multiplicador no número de IES que passaram a oferecer cursos superiores somente no segmento de educação a distância. Este decreto foi uma estratégia do MEC para ampliar a quantidade de ensino superior no país, buscando, desse modo, mais um artifício para atingir a Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE), que exige elevar a taxa bruta de matrículas na educação superior da população entre 18 e 24 anos.

Em conformidade ao referido decreto, o ex-secretário de Educação Superior do MEC, Wagner Vilas Boas de Souza, anunciou na Audiência Pública realizada em 23/08/2021[52] que o MEC vai formular um plano para a expansão do ensino a distância (EAD) a partir das universidades públicas. Dessa forma, "A Secretaria de Educação Superior está trabalhando num plano para a expansão da educação a distância nas universidades federais, porque nós temos a meta 12 do PNE, que nos impõe a obrigação de expandir a educação superior para 50% dos alunos com idade de 18 a 24 anos". (Wagner Vilas Boas de Souza, audiência de 23/08/2021).

Na declaração de Vila Boas fica evidente que o MEC desenvolveu um projeto grandioso de expansão do ES, principalmente no que se refere ao cumprimento das metas do PNE (2014-2014). Contudo, seria impossível atingir a meta 12 do PNE que estabeleceu uma taxa líquida de 33% da população entre 18 e 24 anos no ES e a elevação da taxa bruta de matrículas na ES para 50%, assegurando que pelo menos 40% das novas matrículas sejam no segmento público. (BRASIL, 2014). Por outro lado, a proposta mais viável de ser executada pelo governo federal

[52] Audiência pública realizada em 23/08/2021 para atender ao requerimento número 118 de 2021 de autoria da Deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM - TO) com o objetivo de debater o tema Educação a distância no ensino superior.

foi alavancar o projeto de expansão do ES público via EaD, visto que esse tipo de educação utiliza uma estrutura física já existente ou demanda poucos investimentos para ampliação ou adequação dos prédios - diferente do ensino presencial que necessita de construção de novos prédios para abrigar salas de aulas, salas administrativas, laboratórios, refeitórios, entre outros. Entendemos que o recurso de expansão do ES via EaD apresenta-se a partir do momento em que:

> A Educação à Distância emerge no contexto das políticas públicas em educação como "possibilidade" de ampliação do quadro de matrículas, pela rápida expansão de vagas no ensino superior, uma vez que as limitações físicas e estruturais se tornam menos relevantes, já que grande parte do processo de ensino e aprendizagem ocorre em espaços escolhidos pelos alunos para desenvolverem seus cursos. (ARRUDA; ARRUDA, 2015, p.333)

Na audiência pública realizada em 15/10/2015, no Senado Federal, João Paulo Bachur, ex-diretor de Política Regulatória da Secretaria de Regulação e Supervisão de Educação Superior -SERES/ MEC, destaca os motivos pelos quais o governo apoiou o desenvolvimento da EaD, conforme o trecho a seguir apresenta:

> A gente não vai cumprir a Meta 12, taxa líquida e bruta de matrícula sem educação a distância. É absolutamente impossível alcançar o interior do País, levar educação superior, se dois terços dos Municípios ainda não têm nenhum curso de educação superior. Isso é absolutamente impossível de ser alcançado só com educação presencial. Mesmo o investimento privado, que é ágil, que é rápido, às vezes, não chega onde precisa chegar para fazer toda a cobertura e chegar ao patamar de taxa líquida de matrícula bruta, compatível com os nossos colegas latino-americanos. Então, a importância da EaD para isso é absolutamente indiscutível. A nossa preocupação é a seguinte: não se trata simplesmente de aumentar vaga, a questão é que essa expansão que precisa ser feita, para cumprir a Meta 12 do PNE, precisa ser muito pautada pela qualidade. Isso já foi falado aqui, é quase um lugar comum, mas eu queria trazer alguns dados que ilustram por que não basta só reduzir burocracia. (João Paulo Bachur, audiência pública de 15/10/2015)[53]

A partir de 2017, os temas discutidos sobre o ES na Câmara dos Deputados, em audiências públicas[54], se distanciarão do projeto expansionista desenhados entre os anos de 2003 a 2016 e passarão a se ocupar de discussões sobre os impactos da redução do orçamento das instituições federais de ES; da crise financeira das universidades públicas federais e a

---

[53] BACHUR, J. P. Pronunciamento proferido no Plenário do Senado Federal na Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 15/10/2015. Marco Regulatório da Educação a Distância – EaD. Brasília: Setor de Taquigrafia do Senado, 2015. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

[54] Ver lista completa dos temas e atores das audiências públicas sobre o Ensino superior no Apêndice C – Atores presentes nas audiências públicas.

situação da UERJ; das dificuldades no funcionamento dos Institutos Federais de Educação; da situação e demandas dos Campus fora das sedes das Instituições Federais de Ensino; do sucateamento das universidades públicas no Brasil; da EC nº 95, teto dos gastos e o orçamento da educação; entre outros temas. O projeto educacional do governo federal após 2017 se apresentava como reducionista no plano econômico. Ou seja, para continuar o projeto de ampliação do ES teria que ser por vias que não gerasse impacto no orçamento público e o ensino já em funcionamento deveria contar com uma drástica redução de verbas. A consequência foi desastrosa para as universidades públicas que tiveram diversos projetos de pesquisa e bolsas interrompidas devido a esse projeto de educação quantitativo.

Ressalta-se que a reformulação da legislação da EaD não eximiu as IES de obterem autorização prévia do MEC para oferecerem cursos à distância. De acordo com as políticas regulatórias do segmento, essa autorização é concedida mediante avaliação da instituição e do curso, verificando-se a capacidade técnico-pedagógica da instituição e a qualidade do projeto pedagógico do curso. Consta também na política regulatória do MEC alguns critérios fundamentais para o funcionamento de cursos em EaD como a obrigatoriedade de encontros presenciais em determinadas situações, a necessidade de infraestrutura tecnológica adequada, a qualificação dos professores e tutores, entre outros requisitos.

Em 2017, o ex-ministro da educação Mendonça Filho, ao falar do Decreto nº 9.057/2017, afirmou que este foi mais um instrumento para alavancar o percentual de jovens entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior no Brasil. Para o ex-ministro, há um distanciamento da quantidade de alunos matriculados em cursos superiores ao comparar com os países latinos vizinhos, por exemplo. Enquanto a Argentina e o Chile têm cerca de 30% de seus jovens entre 18 e 24 anos na educação superior, o Brasil registra um índice inferior a 20%. Já nos EUA e no Canadá, esse percentual ultrapassa os 60%. (ATUALIZADA LEGISLAÇÃO..., 2017).

Além dos decretos listados, existem portarias e resoluções que ajudam a direcionar e dar diretrizes para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância. Citamos a Resolução Nº 1/2016**,** do Conselho Nacional de Educação (CNE), que apresenta as diretrizes e normas nacionais para a oferta de Programas e Cursos de EaD. Trata-se de um documento atual e relevante para o desenvolvimento da EaD como a institucionalização da figura do tutor enquanto um profissional da Educação. No quadro a seguir temos as portarias mais significativas da EaD:

Quadro 4 - Portarias do MEC para a EaD (2007 – 2009)

PORTARIAS	DELIBERAÇÃO
Portaria nº 1 - (10/01/2007)	O ministro de estado da educação, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto da Lei nº 10.861/ 2004[55] e no art. 4º , V do Decreto 5.773/2006.
Portaria nº 2 -(10/01/2007) (Revogada)	Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância.
Portaria nº 40 - (12/12/2007)	Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.
Portaria nº 10 - (02/07/2009)	Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco e dá outras providências
Portaria nº 1.134 - (10/10/2016)	Revoga a Portaria nº 4.059/2004.

Fonte: Portaria do MEC para EaD (2007 – 2009) - Elaborado pela autora.

No quadro acima, destacamos a Portaria nº 1.134/2016 que normatizou importantes direcionamentos para o funcionamento e credenciamento das IES. Essa portaria modificou também o ensino presencial, o qual passou a ter o direito de oferecer até 20% da oferta de disciplinas dos seus cursos presenciais na modalidade virtual, conforme apresenta a citação a seguir:

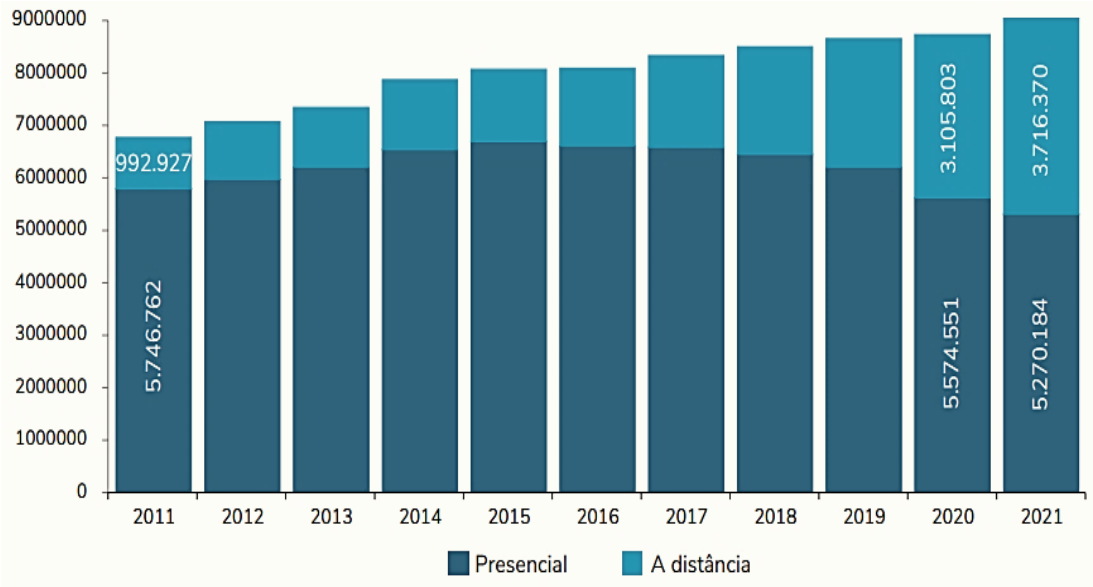
> Art. 1º As instituições de ensino superior que possuam pelo menos um curso de graduação reconhecido poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais regularmente autorizados, a oferta de disciplinas na modalidade a distância.
> § 1º As disciplinas referidas no caput poderão ser ofertadas, integral ou parcialmente, desde que esta oferta não ultrapasse 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso.
> § 2º As avaliações das disciplinas ofertadas na modalidade referida no caput serão presenciais. (BRASIL, 2016, s/p).

Desde o início de século XXI, a expansão do ensino superior é facilmente verificada pelo aumento do número de matrículas tanto nas categorias a distância como presencial. Entre os anos de 2011 e 2021, a inserção de alunos no ensino superior cresce de modo contínuo. Contudo, ao especificar por categoria modalidade de ensino, nota-se uma diferença significativa, pois as matrículas de cursos de graduação a distância aumentaram 274,3%, enquanto na modalidade presencial não houve crescimento, mas uma queda em torno de 8,3%. Após o ano de 2017, a EaD passou a crescer em um ritmo ainda mais acelerado, sendo um dos fatores possíveis da regulamentação do novo marco da EaD pelo Decreto nº 9.057/ 2017 que flexibilizou a criação de novos polos, entre outras normativas fixadas nessa legislação.

[55] Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 - (Conversão da MP nº 147/2003) - Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

O número de matrículas na modalidade a distância continuou crescendo, atingindo mais de 3 milhões em 2021, o que já representa uma participação de 41,4% do total de matrículas de graduação. Contudo, a quantidade de matrículas em cursos de graduação presencial teve uma redução de aproximadamente 5,5% ao comparar as taxas analisadas dos anos de 2020 e 2021. Nesse mesmo período, o cenário da EaD vivenciou um cenário oposto ao ensino presencial, ou seja, houve, nesse período, um aumento de 19,7% nas matrículas, mesmo que tenha sido um crescimento menor do que o registrado nos anos de 2019 e 2020, que foi de 26,8%, a taxa próxima dos 19% é superior ao ensino presencial. É preciso considerar a Pandemia do Covid-19[56], como um fator que impactou negativamente o período, sobretudo nas análises estatísticas da área de educação no referido período. O crescimento da EaD e a inflexão das taxas de matrículas em cursos presenciais podem ser interpretados no gráfico a seguir:

Gráfico 8 - Número de ingressos em cursos de graduação, por modalidade de ensino – 2011-2021



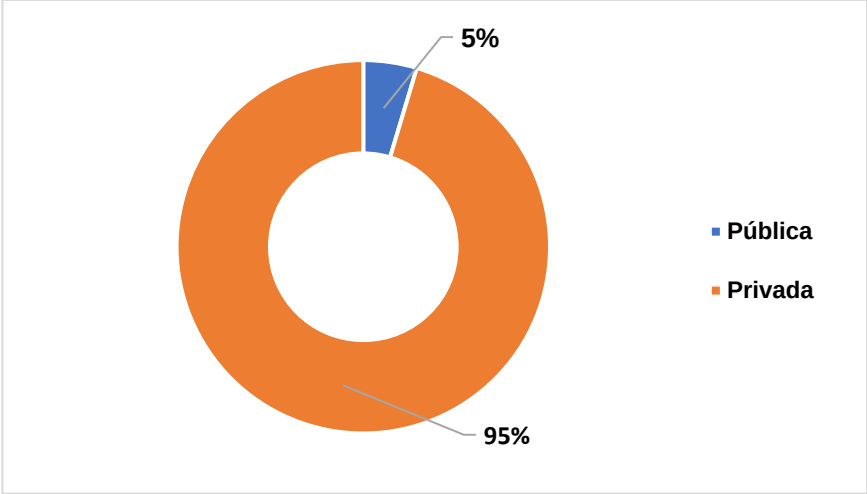
Fonte: Censo da Educação Superior (2021).

Seguindo essa descrição da EaD, o Gráfico 8 tem como finalidade mostrar a diferença da quantidade de matrícula entre as instituições públicas e privadas no que se refere estritamente

[56] A Organização mundial de Saúde (OMS) decretou-se estado de pandemia, em março de 2020, em relação ao novo coronavírus, obrigando os Estados e Municípios a emitirem normativas para o enfrentamento da emergência de saúde pública, dentre estas, a suspensão das atividades escolares e laborais, tornando-as, obrigatoriamente, On-line. A pandemia ressaltou, ainda mais, as desigualdades sociais do país, principalmente, no que se refere ao acesso à educação e tecnologia (dispositivos de acesso à internet para participar das aulas) pela população de baixa renda.

à EaD. Nota-se que é majoritária a predominância do setor privado na oferta de ensino a distância no Brasil, conforme o gráfico abaixo ilustra:

Gráfico 9 - Número de matrículas de graduação a distância, por categoria administrativa (2021)



Fonte: Censo da Educação Superior (2021) - Elaborado pela autora.

Após o processo de regulamentação da EaD no Brasil, houve investimento por parte do governo Federal em programas de ampliação de acesso à educação a distância no nível de graduação e pós-graduação, principalmente por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), que foi criada em 2005[57], por meio de uma parceria entre o Ministério da Educação (MEC) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com o objetivo de expandir e democratizar o acesso ao ensino superior no país. A UAB é um sistema integrado de universidades públicas brasileiras que oferecem cursos de educação a distância em nível superior.

Entre os principais pressupostos da criação da UAB, destaca-se a proposta estratégica para superar as barreiras geográficas e sociais que limitavam o acesso à educação superior, especialmente em regiões mais distantes. O sistema da UAB é formado por uma rede de instituições de ensino superior, tanto federais quanto estaduais, que atuam como polos de apoio presencial. Esses polos são responsáveis pela oferta de atividades práticas, tutorias e avaliações, além de disponibilizarem recursos tecnológicos para os estudantes.

Nos polos da UAB são oferecidos mais de 425 cursos de graduação ofertados na modalidade de bacharelado, licenciatura e tecnólogo, sequencial e pós-graduações lato sensu e stricto sensu. O MEC destaca que um dos objetivos da UAB é ofertar cursos de formação para

[57] Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.

os diferentes quadros da administração pública e professores da rede pública de ensino básico melhorando suas qualificações e, por consequência, a qualidade do ensino nas regiões atendidas por polos da UAB.

O incremento no número das matrículas no ES ocorreu após os governos investirem em políticas públicas para promoverem a expansão da oferta e a inclusão de grupos sociais que estavam impossibilitados de cursar esse nível de ensino. As principais ações se materializaram por meio da implementação de políticas como o FIES, Prouni, Lei de Cotas, Reuni e educação a distância (UAB) que expandiu a rede de instituições públicas federais e faculdades tecnológicas pelo país, levando conhecimento e desenvolvimento local às diferentes regiões do país. A próxima seção desse trabalho apresenta a análise dos PLs e audiências públicas contidas nos relatórios da Comissões de Educação e Cultura da Câmara do Deputados, planos de governos e orçamento para o ensino superior, os quais serão analisados para compreender o processo de formulação de política públicas e o mapeamento das principais comunidades de políticas e atores que participaram do processo expansionista do setor.

4 O PAPEL DO LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A presente seção tem como objetivo apresentar a dinâmica que compôs o processo de formulação de políticas públicas que contribuíram para o processo de expansão do ensino superior no Brasil entre os anos de 2003 a 2018. Na seção 3, realizamos uma descrição das principais políticas públicas educacionais que foram implementadas durante o período de análise que colaboraram para o processo expansionista do setor público e privado e relacionamos com a fala de alguns atores relevantes para a pesquisa que participaram das audiências públicas analisadas. O presente texto analisou os principais atores e instituições envolvidos nos projetos de leis (PLs) e as suas ideias e interesses que contribuíram efetivamente para a efetivação da expansão do ensino superior no Brasil. O tópico, a seguir, apresenta uma descrição do funcionamento do Legislativo Federal e o primeiro conjunto de documentos estudados e codificados no Software NVivo 14 a partir da Análise de Conteúdo.

4.1 O legislativo e a formulação de políticas públicas educacionais

A sociedade, organizada em um Estado, tem um poder especial, qualificado como poder político, que é manifestação interna da soberania estatal, tendo como características principais a unidade e a indivisibilidade. Desse modo, o poder político representado pelo poder estatal se expressa em três funções, sendo a legislativa, a executiva e a jurisdicional, as quais podem ser por um único órgão representando uma concentração de poderes ou por mais de um órgão, ocorrendo a divisão ou separação de poderes. Denota-se que a distinção de funções difere da divisão de poderes. A separação de poderes, conforme definiu Montesquieu[58], pode ocorrer somente se houver a especialização funcional em que a área legislativa, executiva e jurisdicional é entregue aos órgãos separados, enquanto a independência orgânica é representada pela autonomia a esses órgãos separados, ocorrendo, de fato, a separação de poderes.

A composição do Poder Legislativo pode ser definida por um órgão coletivo ou conjunto de órgãos cuja formação possui os representantes que foram eleitos pelo povo com a função de legislar por determinado período (tempo da legislatura). Ao se referir ao Poder Legislativo, automaticamente, está se direcionando às atribuições aos órgãos desse Poder, os quais são

[58] Ver: MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Abril, 2000.

definidos basicamente pelos fatores de representação, de legislação, de legitimação da ação governamental, de controle, de juízo político e a constituinte. (SILVA, 2010). O trecho, a seguir, define essa separação no caso brasileiro em que:

> *(a) Poder Legislativo* no sentido de *função legislativa*, como está no art. 44 da Constituição de 1988 (O *Poder Legislativo* é exercido pelo Congresso Nacional; vale dizer: a função legislativa é exercida pelo Congresso Nacional: aí *a especialização de função*), e *(b) Poder Legislativo* no sentido de órgão ou órgãos que exercem a função legislativa, e é o sentido que está no art. 2º da Constituição de 1988 quando declara que são Poderes da União o *Legislativo*, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si (aí a *independência orgânica*). (SILVA, 2010, p.138, grifos do autor).

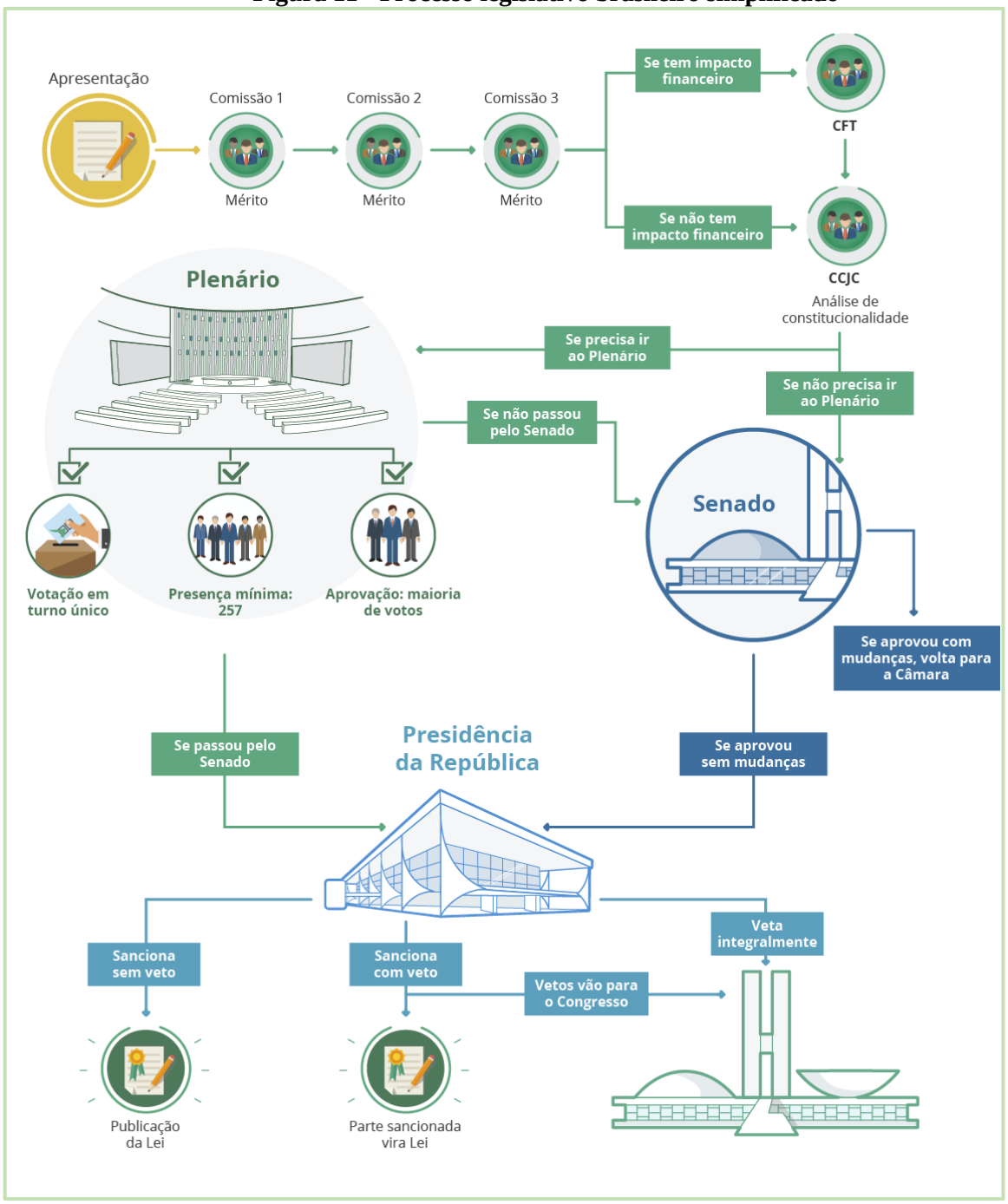
De modo sintético, a composição do Poder Legislativo, de acordo com o Art. 44 da CF, qualifica a Câmara dos Deputados sendo composta pelos representantes do povo brasileiro; o Senado Federal é formado pelos representantes dos Estados e do Distrito Federal; e o Tribunal de Contas da União que auxilia o Congresso Nacional nas atividades de controle e fiscalização externa. Cabe ao Congresso Nacional, enquanto executor da função legislativa, a tarefa de elaborar as leis e realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta.

Ressalta-se que essa divisão da função legislativa do Congresso Nacional ocorre devido ao sistema **bicameral** adotado pelo Brasil que tem como objetivo a atividade de elaboração das normas jurídicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que representam as duas casas. Para Silva (2010), a principal característica do bicameralismo não é tanto o fato de haver duas casas, mas o fato de as duas Câmaras exercerem funções idênticas. Isto significa que se um projeto for iniciado na Câmara dos Deputados, esta passa a ser a casa iniciadora e o Senado fará a sua revisão, constituindo a casa revisora, do mesmo modo que em uma proposta do Senado, cabe à Câmara a função de fazer a sua revisão, com exceção de matérias privativas de cada órgão.

Em termos de funcionamento prático, se um projeto da Câmara for alterado no Senado, volta para a Câmara. Da mesma forma, se um projeto do Senado for alterado pelos deputados, volta para o Senado. A Casa onde o projeto se iniciou dá a palavra final sobre seu conteúdo, podendo aceitar ou não as alterações feitas na outra Casa. Esses projetos são distribuídos às comissões mérito, de acordo com o conteúdo e assunto. Além das comissões de mérito, existem duas que podem analisar mérito e/ou admissibilidade, que são as comissões de Finanças e tributação (análise de adequação financeira e orçamentária) e de Constituição e Justiça (análise de constitucionalidade). Os projetos de lei ordinária são aprovados com maioria de votos

(maioria simples), desde que esteja presente no Plenário a maioria absoluta dos deputados (257). Entretanto, há na Constituição alguns assuntos que são tratados por lei complementar que tem o mesmo valor de uma lei ordinária, mas exige maior número de votos para ser aprovada (257 votos favoráveis), o que torna mais difícil sua aprovação e posterior alteração. Para compreender o funcionamento do legislativo, a imagem, a seguir, apresenta esse processo:

Figura 11 - Processo legislativo brasileiro simplificado



Fonte: Câmara dos Deputados (2023).

É permitido que um projeto de lei possa ser apresentado por qualquer deputado ou Senador, comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso, pelo presidente da República, pelo procurador-geral da República, pelo Supremo Tribunal Federal, por tribunais superiores e cidadãos[59]. É importante destacar que os autores dos projetos precisam contar com um engajamento político dentro de uma comunidade de políticas para obterem sucesso em diferentes níveis da agenda governamental, conforme o projeto avança.

Os PLs que são de autoria do Poder Executivo, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores sempre são apresentados à Câmara dos Deputados, segundo o artigo 64 da CF/88. Desse modo, automaticamente, nas proposições desses autores, a Câmara dos Deputados será sempre a casa que inicia as discussões, o que lhe garante vantagens para modificar o texto do PLs a partir do parecer dos relatores e discussões nas reuniões. Após realizar as análises e emitir a concordância com o texto, cabe ao Senado apenas a revisão, cujas alterações poderão ser acatadas ou rejeitadas pela Câmara. (ARAÚJO, 2012). Contudo, há exceções no que se refere à tramitação de PLs como as leis orçamentárias, cuja iniciativa cabe ao Executivo, Câmara e Senado realizarem deliberações em sessões conjuntas, sendo as suas votações apuradas separadamente, casos em que as duas casas possuem o mesmo poder para deliberação. (BACKES, 1999).

Nas pesquisas de formulação de políticas públicas, os atores possuem forças desiguais na elaboração de políticas públicas, dessa forma, se um ator em questão possui uma base aliada minoritária, as chances desse projeto avançar para a casa revisora e ter sucesso nas próximas fases são mínimas. Isto ocorre devido ao fato de que dentro das comissões são discutidos diversos problemas públicos, contudo, não são todos os assuntos que conseguem se manter e avançar para as próximas fases em decorrência de vários motivos como a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular, entre outros. (SUBIRATS, 1989).

A Câmara dos Deputados recebe a maioria das proposições legislativas, visto que é a representação mais imediata da sociedade, centralizando muitos debates e decisões que fomentam a formulação de diferentes legislações e políticas públicas de âmbito nacional. Com

---

[59] SENADO: Criado em 2012, o e-Cidadania recebe sugestões de leis de forma online. Após a publicação no portal, a ideia é avaliada pela sociedade e se receber 20 mil cliques em quatro meses, é enviada para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) para ser transformada em projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição.

CÂMARA DOS DEPUTADO - Projeto de lei de iniciativa popular - A população pode enviar PLs de iniciativa popular para a Câmara dos Deputados, mas a CF exige a assinatura de 1% do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos cinco estados da Federação. Em cada estado, é preciso que no mínimo 0,3% dos eleitores assinem. A tramitação é a mesma do projeto de lei ordinária.

isso, todos os projetos educacionais analisados nessa pesquisa foram recortados da fase em que se encontravam na Câmara dos Deputados no momento em que estavam em discussão nas Comissões de Educação e Cultura (2003-2012) e das Comissões de Educação (2013-2018)[60], visto que todos os PLs que trazem educação em seu cerne de discussão são encaminhados às referidas comissões. No tópico seguinte, apresentamos as funções das comissões e a pesquisa sobre o papel destas comissões no processo de expansão do ensino superior no recorte temporal analisado.

4.2 Comissões de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (2003-2018)

A análise dos relatórios das Comissões de Educação e Cultura (2003-2012) e das Comissões de Educação (2013-2018) consiste no lócus de investigação inicial desse trabalho, permitindo conhecer todos os projetos de leis e requerimentos de audiências públicas e eventos que foram indicados nos referidas relatórios das comissões. Estes documentos também apresentam o desenho, ainda que incipiente, dos potenciais indicadores de atenção governamental, a partir do mapeamento dos atores do Legislativo (Deputados e Senadores) que propuseram significativos PLs ou foram relatores de projetos que se transformaram em importantes políticas públicas ou modificaram leis referentes aos assuntos ligados à expansão do ensino superior. Assim, foram investigados os PLs e, principalmente, as audiências públicas, as quais constituíram o segundo lócus de maior investigação desta pesquisa, no que se refere aos atores e às ideias discutidas nas reuniões de audiências.

Os trechos analisados dos documentos foram agrupados em categorias definidas após a leitura flutuante e análises iniciais dos textos, entendidos nesta pesquisa como os códigos, dentro do software de análise, de acordo com as características relevantes às observações. Para essa fase da pesquisa, a codificação teve como objetivo mapear os projetos de leis discutidos nas comissões, nas audiências públicas, requerimentos e projetos reprovados e aprovados nas comissões e o esboço do mapeamento dos atores envolvidos no desenvolvimento dos processos referentes à expansão do ensino superior[61].

Esta pesquisa iniciou-se a partir da apresentação dos documentos analisados. A primeira fase está indicada na Tabela 1, a seguir, que retrata o *Corpus Documental* da análise proposta dessa etapa de análise:

---

[60] A Comissão de Educação e Cultura (CEC) foi desmembrada, sendo constituídas a Comissão de Educação (CE) e a Comissão de Cultura (CC) a partir do ano de 2013. Essa mudança foi importante, visto que a Comissão de Educação passou a se debruçar, especificamente, sobre os projetos pertinentes à educação básica e superior.

[61] Esse mapeamento foi organizado em tabelas, as quais se encontram nos Apêndices desse trabalho. Confira esse resultado no **Apêndice A -** Projetos de Lei, requerimentos e eventos aprovadas e no **Apêndice B -** Projetos de Lei rejeitados na comissão estudada.

Tabela 1 - Corpus documental

GOVERNOS	DOCUMENTOS	PÁGINAS
LULA I	Comissões de Educação e Cultura (2003-2006)	387
LULA II	Comissões de Educação e Cultura (2007-2010)	450
DILMA I	Comissões de Educação e Cultura (2011-2012) Comissão de educação (2013-2014)	317
DILMA II	Comissão de educação (2015-08/2016)	299
TEMER	Comissão de educação (08/2016-2018)	332
TOTAL		**1785**

Fonte: CEC (2003-2012) e CE (2013-2018) - Elaborado pela autora.

Ao realizar pesquisas em documentos como os relatórios das comissões específicas do legislativo, é conveniente salientar que os assuntos discutidos são diversificados devido à quantidade de temas nos textos estudados, conforme a Tabela 1 - *Corpus documental* - com o volume de páginas. Entretanto, a pesquisa de um tema específico nos relatórios da CEC deve ser realizada com cautela devido à quantidade de assuntos não pertinentes à pesquisa, no texto dos relatórios. O ano de 2013 foi marcante para a história da Comissão de Educação, pois antes de iniciar o ano legislativo, a antiga Comissões de Educação e Cultura foi desmembrada, sendo constituídas a Comissão de Educação e a Comissão de Cultura. A mudança foi importante, visto que a Comissão passou a se debruçar, especificamente, sobre os projetos pertinentes à educação básica e superior.

A composição dessas comissões pauta-se no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) em duas etapas, sendo a primeira aquela em que os líderes parlamentares[62] indicam os membros das respectivas bancadas que irão compor as diversas comissões da Câmara. Na segunda etapa, o Presidente da Câmara convoca as Comissões Permanentes para se reunirem para instalação de seus trabalhos e eleição dos respectivos Presidente e Vice-Presidentes, os quais têm a função de coordenar as atividades e representar a comissão perante os demais órgãos legislativos, conforme indicado, a seguir, no trecho do Artigo 28, do RICD (2023), a composição de uma comissão:

[62] De acordo com o RICD em seu: "Art. 9º Os Deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares, cabendo-lhes escolher o Líder quando a representação atender os requisitos estabelecidos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal".
§ 1º Cada Líder poderá indicar Vice-Líderes, na proporção de um por quatro Deputados, ou fração, que constituam sua representação, facultada a designação de um como Primeiro Vice-Líder.
§ 2º A escolha do Líder será comunicada à Mesa, no início de cada legislatura, ou após a criação de Bloco Parlamentar, em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da representação. § 3º Os Líderes permanecerão no exercício de suas funções até que nova indicação venha a ser feita pela respectiva representação". (RICD, 2023, p.6)

> Definida, na 1ª (primeira) sessão legislativa de cada legislatura, a representação numérica dos Partidos e Blocos Parlamentares nas Comissões, os Líderes comunicarão à Presidência, no prazo de 5 (cinco) sessões, os nomes dos membros das respectivas bancadas que, como titulares e suplentes, as integrarão; esse prazo contar-se-á, nas demais sessões legislativas, do dia de início dessas. (RICD, 2023, p.26)

As principais funções da comissão de educação dentro da Câmara dos Deputados podem ser elencadas nos seguintes itens:

- ✓ Análise e votação de projetos de lei relacionados à educação e cultura;
- ✓ Realização de audiências públicas e debates para discutir temas relevantes;
- ✓ Elaboração de pareceres e relatórios sobre as matérias em tramitação na comissão;
- ✓ Acompanhamento e fiscalização das políticas públicas nessas áreas;
- ✓ Participação em eventos e debates relacionados à educação e cultura.

4.2.1 Discussão sobre os Relatórios das Comissões de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados

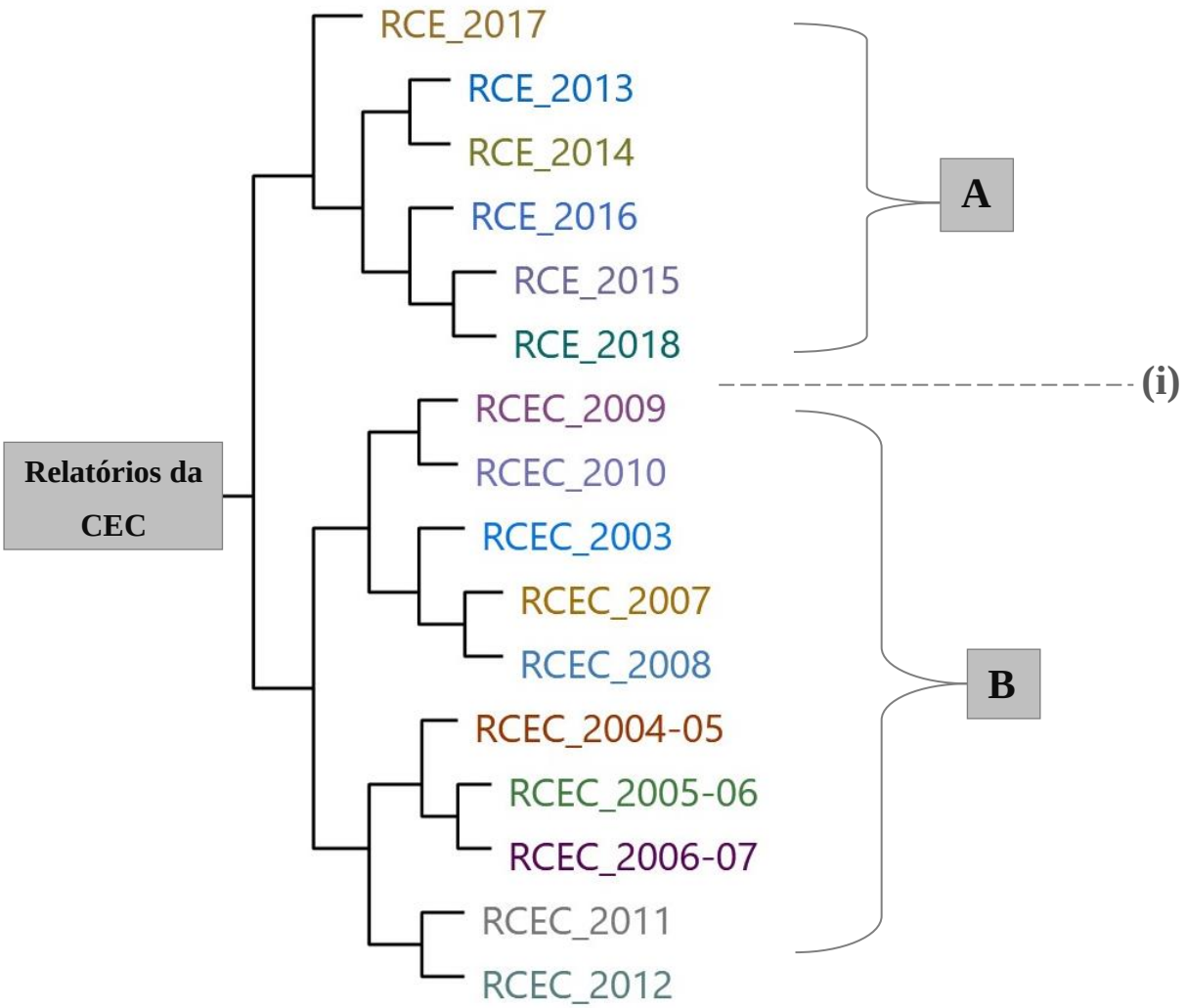
A Comissões de Educação e Cultura desempenha um papel importante na formulação de políticas públicas para o setor, visto que concentram as discussões sobre educação em seus diferentes níveis materializados em PLs, eventos e requerimentos de audiências, trazendo discussões relevantes para o desenvolvimento educacional do país. A primeira análise exploratória da pesquisa foi a partir da utilização dos relatórios da CEC para gerar no Software NVivo 14[63] uma análise de Cluster que produz diagramas, os quais usam cores e posicionamento para mostrar a semelhança ou dissimilaridade entre os arquivos, códigos ou casos (pessoas ou instituições) de acordo com o uso de palavras, valores de atributos ou codificação. Escolhemos, para representar o resultado, o dendrograma[64], cuja função principal

[63] Para explicações da função do cluster no Software NVivo, ver no site: https://help-nv.qsrinternational.com/20/win/Content/vizualizations/how-cluster-analysis-generated.htm?Highlight=cluster

[64] O dendrograma é um tipo de diagrama de árvore usado para representar a estrutura de um conjunto de dados hierárquico. É utilizado em análise de cluster para visualizar como os itens ou grupos de itens que estão agrupados a partir das relações de semelhança ou dissimilaridade entre os diferentes elementos. Nesse gráfico cada elemento individual é representado como um "nó" no gráfico. Os nós são então agrupados em "ramos" e "sub-ramos" à medida que se conectam uns aos outros. A altura das conexões entre os nós indica a distância ou dissimilaridade entre os elementos ou grupos, sendo quanto menor a altura da conexão, maior a similaridade. Isso significa que os algoritmos tentam agrupar elementos semelhantes. É uma ferramenta visual que aponta a estrutura hierárquica e os relacionamentos de semelhança entre elementos ou grupos em um conjunto de dados.

é mostrar em um esquema visual a aproximação entre itens por similaridade. A nossa análise buscou compreender a proximidade de conteúdos discutidos nos relatórios da CEC (2003-2018) por meio da similaridade de palavras com o recurso do coeficiente de correlação de *Pearson*[65] entre os textos analisados na imagem, a seguir:

Figura 12 - Dendrograma - Cluster por similaridade de palavras dos relatórios da CEC (2003-2018



Fonte: CEC (2003-2012) e CE (2013-2018) - Elaborado pelo Software NVivo 14

[65] Descrição estatística da Correlação de Pearson: O software NVivo utiliza o coeficiente de correlação de Pearson. É admitido nesse tipo de correlação um intervalo de valores entre 1 e -1. Observa-se que o zero indica que não há associação entre as duas variáveis. Um valor maior que zero indica uma associação positiva. Isto é, à medida que o valor de uma variável aumenta, o mesmo acontece com o valor da outra variável. Um valor menor que zero indica uma associação negativa, significa que o valor de uma variável aumenta, enquanto o valor da outra diminui.

A partir da Figura 12 elaboramos nos itens, a seguir, uma descrição para melhor interpretar os resultados do dendrograma:

- ✓ RCEC - Relatório da Comissões de Educação e Cultura (2003-2012)
- ✓ RCE – Relatório da Comissão de Educação (2013 – 2018)
- ✓ (2003 – 2018) - Anos referentes aos relatórios das CEC
- ✓ A – Parte superior do dendrograma
- ✓ B – Parte inferior do dendrograma
- ✓ i – Linha imaginária

O cluster em forma de dendrograma apresentado acima tem como função mostrar a similaridade de palavras entre os relatórios da CEC analisados de 2003 a 2018 por meio do coeficiente de correlação de Pearson. Ao analisar o Cluster, podemos dividi-lo, a princípio, em dois colchetes maiores, os quais dividem os relatórios em dois blocos:

- ✓ **BLOCO A:** Na parte superior indicado pela letra A - agrupou os relatórios referentes aos anos de 2017, 2013, 2014, 2016, 2015 e 2018.
- ✓ **BLOCO B:** Na parte inferior indicado pela letra B - agrupou os relatórios relacionados aos anos de 2009, 2010, 2003, 2007, 2008, 2004-05, 2005-06, 2006-07, 2011 e 2012.

Destaca-se que em um dendrograma quanto menor a distância entre os colchetes, seja na largura ou no comprimento, maior será a correlação de palavras, bem como a aproximação de itens de cores semelhantes que reforçará essa similaridade. Desse modo, traçamos uma linha imaginária (i) que divide o dendrograma em parte Superior A e Inferior B, as quais apontam as mudanças das discussões na Câmara dos Deputados durante os anos analisados.

A primeira análise remete ao **Bloco B** que foi o período compreendido pelos dois governos de Lula (2003-2010) e os dois primeiros anos (2011-2012) do governo de Dilma (2011-2016). Nesse período, as discussões mais marcantes no que se refere ao ensino superior foram relacionadas à criação de novas IES federais para diversas regiões do país e, posteriormente, à criação e a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, pautadas em para atingir as metas do PNE (2014-2024) no que se refere à entrada de mais estudantes no ensino superior, principalmente na faixa etária entre 18 e 24 anos. Estes

textos apresentam muitos PLs que tratam efetivamente da expansão da rede federal de educação, e após 2010 é introduzida também a discussão do crescimento da rede privada, bem como a entrada de grupos de capital estrangeiro para atuar na educação.

No **Bloco A**, representado pela parte superior do dendrograma, nota-se a criação de poucas IES, a sua maioria foram apenas sancionadas pelos presidentes do referido período, em função desses projetos aprovados seguirem uma ordem de importância de acordo com os objetivos de interiorização do ensino superior e a liberação de verbas para execução, mas já tinham sido aprovadas em comissões de educação da Câmara dos Deputados e Senado em anos anteriores. Nos anos finais de análise, principalmente entre os anos de 2016 a 2018, as reivindicações para o ensino superior estavam pautadas em manter o orçamento para o setor, a rejeição da EC nº 95 referente ao teto dos gastos para os setores sociais bem, como para a educação, a crise nas IES públicas, o crescimento da EaD e a aprovação de novas regulamentações para essa modalidade de ensino.

Seguindo análise dos relatórios da CEC (2003-2018), elaboramos o quadro abaixo com o objetivo de apresentar os PLs que foram sancionados como Lei no que se refere à criação de novas IES federais e ao processo de ES:

Quadro 5 - PLs aprovados em forma de lei ordinárias sobre ES público

COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2005/2006	SITUAÇÃO
1) PL-4659/2004 PODER EXECUTIVO - Dispõe sobre a instituição da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados, por desmembramento da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS).	**Lei Ordinária 11153/2005**
2) PL-4955/2005 PODER EXECUTIVO - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia.	**Lei Ordinária 11151/2005**
3) PL-3859/2004 PODER EXECUTIVO - Dispõe sobre a transformação da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas - Centro Universitário Federal - EFOA / CEUFE em Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL) - MG.	**Lei Ordinária 11154/2005**
4) PL-4819/2005: PODER EXECUTIVO - Dispõe sobre a transformação da Escola Superior de Agricultura de Mossoró/ESAM em Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA)-RN.	**Lei Ordinária 11155/2005**
5) PL 3962/2004 - PODER EXECUTIVO - Institui a Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC).	**Lei Ordinária 11145/2005**
6) PL 7204/2006 - PODER EXECUTIVO - Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).	**Lei Ordinária 11640/2008**
7) PL 4183/2004 - PODER EXECUTIVO - Dispõe sobre a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná em Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UFTPR).	**Lei Ordinária 11184/2005**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2006/2007	**SITUAÇÃO**
8) PL-73/1999 - NICE LOBÃO – (Apensados: PL-615/2003 PL-1313/2003 PL-3627/2004) - Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais. Reservando 50% de suas vagas para serem preenchidas mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio (Lei de Cotas).	**Lei Ordinária 12711/2012**

COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2007	SITUAÇÃO
9) PL - 7.203/06 - PODER EXECUTIVO – que dispõe sobre a transformação da Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre- FFFCMPA em Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – FUFCSPA.	**Lei Ordinária 11641/2008**
10) PL - 7.701/06 - SENADO FEDERAL (Senador Eduardo Campos - PLS nº 5/04) - que altera a Lei nº 10.260/2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), com o fim de criar forma especial de amortização mediante serviço social.	**Lei Ordinária 11552/2007**
11) PL - 176/07 - DO SR. FÁBIO SOUTO (PFL-BA) - que veda a cobrança de taxa de inscrição em vestibular para alunos egressos da rede pública de ensino.	**Lei Ordinária 1552/2007**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2008	**SITUAÇÃO**
12) PL - 2.879/08 - PODER EXECUTIVO - que dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA, por desmembramento da Universidade Federal do Pará - UFPA e da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA).	**Lei Ordinária 12085/2009**
13) PL - 2.878-A/08 - PODER EXECUTIVO - (MSC Nº 961/07) - que "dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).	**Lei Ordinária 12189/2010**
14) PL 3775/2008 PODER EXECUTIVO - Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.	**Lei Ordinária 11892/2008**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2009	**SITUAÇÃO**
15) PL 3891-A/2008 PODER EXECUTIVO - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Luso Afro-Brasileira (UNILAB).	**Lei Ordinária 12289/2010**
16) PL - 3774/2008 PODER EXECUTIVO - (Apensado ao PL 2199-A/2007) Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).	**Lei Ordinária 12029/2009**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2010	**SITUAÇÃO**
17) PL- 6.472-A/2009 PODER EXECUTIVO - Altera o art. 1º da Lei nº 11.145, de 26 de julho de 2005, que institui a Fundação da Universidade Federal do ABC (UFABC).	**Lei Ordinária 13110/2015**
18) PL- Nº 7.513/2010 - PODER EXECUTIVO - Autoriza a Fundação Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD a alienar, por meio de doação, imóvel à Fundação da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS)	**Lei Ordinária 13007/2014**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2011	**SITUAÇÃO**
19) PL 2207/2011 - PODER EXECUTIVO - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Sul da Bahia – UFESBA.	**Lei Ordinária 12818/2013**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2012	**SITUAÇÃO**
20) PL-2204/2011 – PODER EXECUTIVO - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Oeste da Bahia - UFOBA, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia (UFBA).	**Lei Ordinária 12825/2013**
21) PL-2208/2011 – PODER EXECUTIVO – Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Cariri (UFCA), por desmembramento da Universidade Federal do Ceará.	**Lei Ordinária 12826/2013**
22) PL-2206/2011 – PODER EXECUTIVO - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), por desmembramento da Universidade Federal do Pará.	**Lei Ordinária 12824/2013**
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2014	**SITUAÇÃO**
23) PL-6809/13 PODER EXECUTIVO - Reabre o prazo para REQ - da moratória e do parcelamento previstos no Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES).	**Lei Ordinária 12989/2014**
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2016	**SITUAÇÃO**

24) PL 5271/16 - PODER EXECUTIVO - que cria a Universidade Federal de Catalão, por desmembramento da Universidade de Goiás (UFG).	**Lei Ordinária 13634/2018**
25) PL 5273/16 - PODER EXECUTIVO - que cria a Universidade Federal do Rondonópolis, por desmembramento de campus da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT).	**Lei Ordinária 13637/2018**
26) PL 5275/16 - PODER EXECUTIVO - que "cria a Universidade Federal de Jataí, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás".	**Lei Ordinária 13635/2018**
27) PL 5272/16 - PODER EXECUTIVO - que "cria a Universidade Federal do Delta do Parnaíba, por desmembramento da UFPI" e cria a **Universidade Federal do Agreste de Pernambuco** (UFAPE), por desmembramento da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).	**Lei Ordinária 13651/2018**
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2017	**SITUAÇÃO**
28) PL 5274/2016 – PODER EXECUTIVO - Cria a Universidade Federal do Norte do Tocantins, por desmembramento de campus da Universidade Federal de Tocantins (UFTO).	**Lei Ordinária 13856/2019**

Fonte: CEC (2003-2012) e CE (2013-2018) - Elaborado pela autora.

O quadro acima aponta para o protagonismo do Poder Executivo em 88% dos PLs dos projetos referentes ao processo de expansão do ES, mas no que se refere à criação de novas universidades, no período analisado, o Executivo propôs 100% dos projetos. Desse quadro, somente três projetos foram de autoria de deputados e Senadores, sendo o PL 73/1999 elaborado pela Deputada Nice Lobão (PFL-MA); PL 7.701/2006 proposto pelo Senador Eduardo Campos e o PL 176/2007 escrito pelo deputado Fábio Souto (PFL-BA).

Isto ocorre porque o Poder Executivo utiliza de alguns benefícios que a Constituição confere ao presidente da República como editar medidas provisórias, apresentar projetos de lei e solicitar urgência a estas propostas assim como é competência exclusiva deste Poder também propor matérias que aumentem a despesa pública. Além das prerrogativas citadas, o presidente da República busca apoio do Congresso para formular as políticas públicas e, principalmente, dos líderes da coalizão governista que asseguram o apoio dos membros de seus partidos, com o intuito das proposições obterem o maior número possível de votos favoráveis no Congresso. Caso contrário, dificilmente seria aprovada, sendo necessárias diversas negociações entre os parlamentares e o Poder Executivo. (RENNÓ, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009).

Para exemplificar essa discussão sobre a educação superior, durante a audiência pública realizada em 08/11/2007[66], na Câmara dos Deputados, a deputada Maria do Rosário (PT-RS) explica a dinâmica do funcionamento para criação de PLs que implicam em alterações no orçamento da União. Com isso, os motivos pelos quais se concentram os PLs de criação de novas universidades nas mãos do Executivo Federal. No âmbito federal, os projetos podem ser

[66]Audiência Pública, nº 2009/07, realizada em 08/11/2007 – "Discussão sobre a criação da Universidade Federal Popular da Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL".

elaborados pelas bancadas estaduais – representam seus estados de origens - ou pela comissão de educação[67] em parceria com os burocratas do MEC, mas a autoria precisa sair do Executivo, conforme a deputada explica, na sequência, o caso da criação de uma universidade na região sul:

> Queremos que os senhores trabalhem exaustivamente as matérias com o Governo, para que elas cheguem aqui construídas e amarradas. Se possível, no momento em que forem bater o martelo, na comissão com o Governo, chamem os Deputados da Comissão de Educação, da Região Sul particularmente, para mostrar-lhes o projeto, para evitarmos a disputa política entre Parlamentares.
> Há 2 tipos de trabalho entre Parlamentares. Vou citar um exemplo positivo: o Deputado Vignatti, como um visionário, em 2003, no início da luta, e em 2006, apresentou uma emenda parlamentar ao Orçamento da União, para que o projeto fosse feito. O Deputado não apresentou projeto de lei porque é ilegal Deputado tomar a iniciativa de criar universidade. A Comissão de Educação está sempre dizendo "não" para os colegas, porque o projeto que cria despesas tem que vir do Poder Executivo. Mas o Deputado Vignatti, de forma inteligente, alocou recursos no Orçamento para fazer o projeto.
> Então, os passos para a Universidade Federal de Santa Catarina já foram dados, graças a uma emenda parlamentar. Ele não criou a instituição, mas deu condições para que o projeto fosse feito. Essa é uma diferença. Portanto, quero cumprimentar o Deputado.
> [ ]
> Hoje estamos numa nova etapa. Os Deputados podem colocar recursos, não podem criar por lei. A lei tem que vir do Executivo, mas se os senhores chamarem os Parlamentares para debater quando a lei estiver sendo concluída no Executivo, quando ela chegar aqui já se tem o acordo. (Deputada Maria do Rosário, audiência pública de 08/11/2007)[68]

Ao analisar os PLs referentes à expansão do ES que tramitaram na Câmara dos Deputados no período de 2003-2018, observa-se um total de 271 PLs, com 108 projetos aprovados na comissão de educação para seguir para outras comissões de mérito, sendo que destes apenas 27% se tornaram leis ordinárias. Os autores dos PLs foram diversos deputados, Senadores e o Executivo, mas de forma majoritária, cerca de 90% dos PLs aprovados como leis foram de autoria do Executivo. Já no que se refere à criação de novas IES federais, o Executivo foi o autor de todos os PLs. Estes dados corroboram a discussão apresentada por Rennó (2006)

---

[67] O tema discutido na Audiência Pública, n°2009/07, ocorreu em função do PL 6037/2005, de autoria de Cláudio Antônio Vignatti (PT - SC) - Autoriza a criação da Universidade Federal da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul – UFGFM e dá outras providências. Contudo, esse PL foi arquivado em 22/02/2008 e protocolado um "novo" PL, nº PL 3774/2008, de autoria do Poder Executivo que dispôs sobre a criação da UFFS.

[68] ROSÁRIO, M. Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 08/11/2007. Criação da universidade federal popular da mesorregião grande fronteira do Mercosul. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2007. Disponível em: https://x.gd/qI3t6. Acesso em: 10 set.2022.

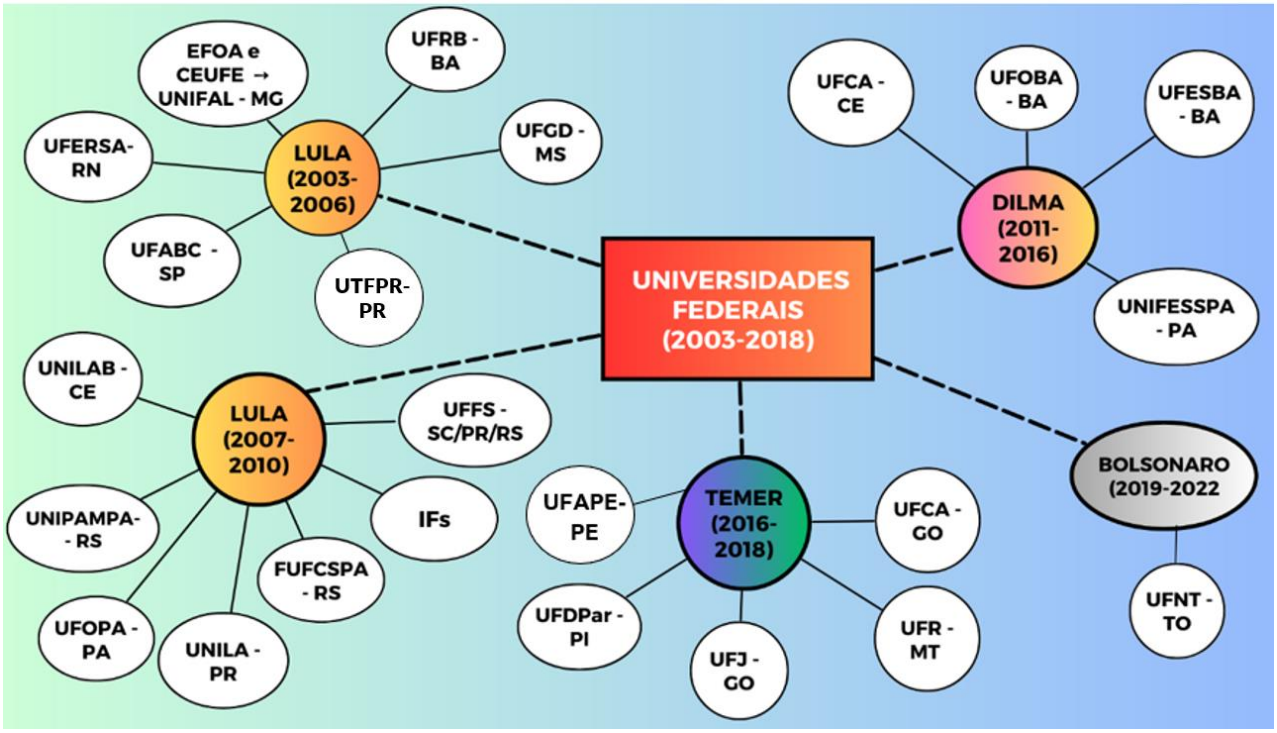
.

e Limongi e Figueiredo (2009), os quais apresentam, em suas pesquisas, os resultados sobre a predominância do Executivo na formulação de políticas em diversos setores. Devido à dificuldade de alguns projetos dos parlamentares avançarem nos diferentes níveis da agenda governamental, entendemos que:

> Na formulação das políticas públicas em governos presidencialistas, o **Executivo tende a concentrar grande número de prerrogativas** e, consequentemente, força política, em detrimento do Parlamento que, em tese, seria o responsável por conceber, mediante a produção de leis, as linhas mestras da atuação governamental nos diferentes campos de responsabilidade do Estado.
> No Brasil, o Poder Executivo dispõe de um amplo conjunto de recursos de poder, de *jure* e *de facto*, tornando inequívoca sua predominância na iniciativa de propostas legislativas para a gestão estatal e condução de políticas públicas. A experiência brasileira registra uma quantidade muito grande de leis criadas pelo Executivo. (ARAÚJO; SILVA, 2012, p.1, grifo nosso).

Para ilustrar o processo expansionista de cada governo analisado, a figura abaixo apresenta um mapa visual com as siglas das novas universidades inauguradas durante o recorte temporal desta pesquisa:

Figura 13 – Novas Instituições de Ensino Superior Federais de 2003 a 2018



Fonte: CEC (2003-2012) e CE (2013-2018) – Elaborado pela autora.

A partir da Figura 13 elaboramos nos tópicos, a seguir, uma descrição dos resultados apresentados no agrupamento da imagem:

- ✓ **LULA (2003-2006):** UFGD – MS (Universidade Federal da Grande Dourados); UFRB-BA (Universidade Federal do Recôncavo da Bahia); Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas - Centro Universitário Federal - EFOA / CEUFE tornaram-se Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL- MG; UFERSA-RN - Universidade Federal Rural do Semiárido; UFABC – SP (Fundação Universidade Federal do ABC); UTFPR – PR (Universidade Tecnológica Federal do Paraná);

- ✓ **LULA (2007-2010):** UNIPAMPA - RS (Universidade Federal do Pampa); UFOB - BA (Universidade Federal do Oeste da Bahia); UNILAB – CE (Universidade Federal da Integração LusoAfro-Brasileira); UFOPA – PA (Universidade Federal do Oeste do Pará); UNILA -PR (Universidade Federal da Integração Latino-Americana); FFFCMPA - RS (Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre); UFFS – SC/PR/RS (Universidade Federal da Fronteira Sul); IFs - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia;

- ✓ **DILMA (2011-2016):** UNIFESSPA – PA (Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará); UFOBA – BA (Universidade Federal do Oeste da Bahia); UFCA- CE (Universidade Federal do Cariri); UFESBA – BA (Universidade Federal do Sul da Bahia);

- ✓ **TEMER (08/2016 – 2018):** UFDPAR – PI (Universidade Federal do Delta do Parnaíba); UFAPE – PE (Universidade Federal do Agreste de Pernambuco); UFJ – GO (Universidade Federal de Jataí); UFR-MT (Universidade Federal do Rondonópolis); UFCA-GO Universidade Federal de Catalão);

- ✓ **BOLSONARO 2019-2022):** UFNT – TO (Universidade Federal do Norte do Tocantins).

A Figura 13 apresenta um esquema visual com as siglas das novas instituições de ensino superior inauguradas em cada governo analisado no período entre de 2003 e 2018. Embora a análise do Governo Bolsonaro não faça parte do recorte temporal da pesquisa, foi acrescentado uma IES inaugurada em seu mandado. Trata-se da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT) que originou do PL 5274/2016, de autoria do Executivo, durante o governo da Dilma Rousseff. As discussões e aprovações desse PL nas duas casas ocorreram durante o governo de Dilma e Temer. Assim, coube ao ex-presidente Jair Messias Bolsonaro somente o ato de sancionar a Lei nº 13.856/2019, que cria a UFNT, com sede no município de Araguaína (TO), por desmembramento da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

Durante o período de 2003 a 2018, houve a criação de novas universidades federais no Brasil por meio do desmembramento de alguns campuses de universidades federais já existentes. Esta estratégia visava descentralizar o ensino superior e ampliar o acesso à educação de qualidade em diferentes regiões no interior do país. Destacam-se duas universidades federais novas que foram criadas por desmembramento nesse período - a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), inaugurada em 2013, com sede em Marabá, que pertencia à Universidade Federal do Pará (UFPA), e a Universidade Federal do Cariri (UFCA), que foi criada em 2013, a partir da Universidade Federal do Ceará (UFC), que chegou ao Cariri em 2001 com o curso de Medicina em Barbalha e, em 2006, com novos cursos na região cujas aulas ocorriam em Juazeiro do Norte e Crato e, em 2008, foi inaugurado o campus avançado em Juazeiro do Norte, que abriga a atual reitoria na UFCA.

Na audiência pública realizada em 07/05/2015[69], o ex-secretário da SESU/MEC, Jesualdo Pereira Farias, apresentou os dados sobre os resultados do projeto expansionista para a educação superior pública, bem como os objetivos que o projeto se baseou para ser desenvolvido em diferentes regiões do país. Nota-se que este projeto já havia sido discutido em audiências públicas realizadas nos anos anteriores pelo ex-Coordenador Geral de Expansão e Gestão das Instituições Federais do MEC, Antônio Simões, com destaque para a audiência pública ocorrida em 17/09/2013. Assim, Jesualdo Pereira Farias explica que o processo de expansão pode ser compreendido a partir de três pilares estruturantes, sendo:

> A **interiorização, a expansão e a integração**. [...] tudo isso sendo feito com base em duas referências que são muito caras para o sistema federal do ensino superior, que são a qualidade e a inclusão. Então, nesse período, nós tivemos um olhar para aquelas regiões do país que eram desassistidas de oferta de ensino superior público federal, principalmente as regiões norte e nordeste, que foram as que mais cresceram.
> E, também, tirando da região costeira e das grandes cidades, a prerrogativa da oferta de ensino superior público de qualidade. Portanto, nós saímos nesse período de 114 municípios atendidos por ensino público federal para 279 municípios. Isso representa um crescimento de 144%, já que 165 municípios que antes não tinham campos universitários, passaram a ter. Bem, um dos pilares que foi a expansão teve como um dos elementos estruturantes o Reuni que foi um programa que teve como objetivo reestruturar e expandir as universidades federais do país. E todas elas aderiram a esse programa e, de 2003 a 2013, nós saímos de 45 para 63 universidades federais. Portanto, foram

[69] Audiência pública realizada em 07/05/2015 para atender o requerimento número 01/201, de autoria da deputada Alice Portugal (PCdoB), para discutir a situação financeira, política e de expansão universitária no Brasil.

> criadas, nesse período, 18 novas universidades federais em todas as regiões do país.
> [ ]
> [...] houve justiça social nesse processo de expansão e esse é o grande legado que fica desse processo até este momento. A região Sul foi contemplada com 117% de aumento, o Sudeste com 76% e a região Centro-Oeste com 63%. Com relação a novas universidades, o Norte ganhou duas novas universidades, o Nordeste seis, o Sul cinco universidades, o Sudeste quatro e o Centro-Oeste uma totalizando as 18 universidades. Bem, o outro pilar que é a integração, [...] criação de universidades voltadas para a integração, como a UNILA, a UFOPA, a UNILAB e a UFFS. Ainda considerando o âmbito da integração e do foco no desenvolvimento regional, olhando para as regiões carentes de ensino superior público de qualidade, já nos últimos quatro anos, no primeiro mandato da Presidente Dilma, foram criados 47 novos campus universitários e quatro novas universidades, que também tem um foco muito voltado para a integração e, sobretudo, para o desenvolvimento regional. (Jesualdo Pereira Farias, audiência pública de 07/05/2015, grifo nosso).[70]

Para Jesualdo Pereira Farias, ao apresentar o crescimento da educação superior pública, também é considerado importante destacar que o projeto de expansão desenvolvido pelo Estado impulsionou o crescimento do mercado educacional representado pelo setor privado por meio da formulação de políticas públicas a partir da reformulação e ampliação do FIES e Prouni, os quais contribuíram para o processo de expansão do ensino superior:

> [...] a evolução do FIES e do PROUNI de 2010 até hoje [2015], [...] houve um crescimento significativo, sobretudo, no FIES. Nós saímos de 508 mil financiamentos em 2010 para... para 1 milhão 870 mil financiamentos no ano passado. E agora vamos entrar com mais 250 mil que foram efetivados agora no primeiro semestre. Se nós somarmos FIES e PROUNI, nós vamos ter 2 milhões 386 mil e 889 estudantes atendidos por esses programas. E aí eu queria destacar que isto, embora o FIES, para alguns casos, seja um empréstimo, o que não vale para os estudantes que vão trabalhar no SUS, da área de saúde e das licenciaturas, mas, apesar de ser um empréstimo, é dinheiro público que está sendo investido para dar oportunidade a esses jovens. Então, se nós somarmos FIES e PROUNI e as vagas ofertadas no ensino superior público, incluindo a educação a distância, que são aproximadamente 1 milhão e 900 vagas, nós vamos ter hoje 4 milhões 350 mil estudantes atendidos com recursos públicos. E isso representa 59% de todos os estudantes matriculados na educação superior desse país. (Jesualdo Pereira Farias, audiência pública de 07/05/2015)

---

[70] FARIAS, J. P. Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados na Audiência Pública da Comissão de Educação de 07/05/2015. A situação financeira e política da expansão universitária no Brasil. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2015.

Além do projeto de expansão das instituições federais de ensino superior, a partir da análise dos relatórios, compreende-se também o movimento de expansão do ensino privado, a criação das grandes empresas educacionais com base nas fusões, a entrada do capital estrangeiro na educação brasileira e a regulamentação e crescimento da EaD, principalmente nas IES particulares. Essas discussões foram estudadas por meio da análise das audiências públicas com o mapeamento das ideias discutidas pelos convidados - representantes de diversas IES, associações de reitores, docentes, alunos e sindicatos, tanto do setor público quanto do privado. No próximo subtópico, apresentamos os resultados das análises das audiências públicas.

4.3 Audiências Públicas do legislativo federal

As Audiências Públicas no Legislativo Federal ocorrem a partir de requerimentos dos deputados e Senadores e, na sequência, estes requerimentos são apreciados pelos membros da comissão, neste caso, da Comissões de Educação e Cultura (CEC). Ao serem aprovados, inicia-se o processo de organização da referida audiência. A análise dos relatórios das CEC permitiu conhecer os requerimentos que não foram aprovados, referentes ao processo de expansão educacional.

Estas audiências são reuniões abertas ao público em geral, realizadas com o intuito de debater questões relacionadas aos projetos de lei, emendas constitucionais, políticas públicas e assuntos de interesse nacional pertinentes à comissão legislativa que solicitou a reunião. Estas audiências promovem a participação democrática no processo legislativo de especialistas, organizações da sociedade civil, sindicalistas, representantes de associações, movimentos sociais e populares, entre outros grupos de atores que dialogam diretamente com os temas das audiências por meio de seus conhecimentos, experiências e interesses da classe à qual pertence, emitindo um discurso de autoridade sobre o tema abordado na reunião.

Após as audiências públicas serem aprovadas nas Reuniões deliberativas ordinárias das referidas comissões, inicia-se um processo de sua organização para que o seu o funcionamento ocorra de acordo com o regimento interno da Câmara dos Deputados ou do Senado, garantindo a ampla participação dos atores interessados para compor a plateia ou participarem como debatedores nas mesas que, geralmente, são constituídas por autoridades no tema, ministros de estado ou seus representantes, burocratas de alto escalão e representantes de grupos sociais envolvidos diretamente no tema. Estes participantes estimulam o debate entre os presentes e a resolução dos questionamentos dos parlamentares, debatedores e do público em geral.

Ainda sobre as audiências públicas promovidas pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado, destaca-se que o seu funcionamento tem como objetivo atender todos os itens elencados no quadro, a seguir:

Quadro 6 - Funções das Audiências Públicas

FUNÇÃO	DEFINIÇÃO
Convocação	As audiências públicas são convocadas pelos parlamentares, com base em requerimentos apresentados pelos membros da casa Legislativa. Estes requerimentos podem ser feitos individualmente ou pelas comissões.
Tema e participantes	As audiências públicas sempre possuem um tema específico, que pode ser proposto de acordo com a agenda parlamentar ou em resposta a demandas da sociedade civil. Os parlamentares convidam especialistas, representantes de organizações, autoridades governamentais e outros interessados relevantes para contribuir para a discussão a partir de seus conhecimentos.
Divulgação e acesso	A divulgação das audiências públicas é realizada por meio dos canais de comunicação da Câmara dos Deputados ou Senado, como o site oficial, redes sociais e imprensa. O público em geral pode participar como ouvintes no local ou acompanhar por meio de transmissões ao vivo disponibilizadas pela Tv Câmara ou TV Senado transmitidos por canais de streaming como o Youtube®.
Desenvolvimento	Durante a audiência, os convidados têm a oportunidade de expor suas opiniões e argumentos sobre o tema em discussão. Os parlamentares podem fazer perguntas e solicitar esclarecimentos aos participantes, buscando aprofundar o debate e obter informações relevantes para embasar decisões legislativas.
Registro e documentação	As audiências públicas são registradas e documentadas, seja por meio de atas, gravações audiovisuais ou notas taquigráficas quando solicitada pelo presidente da mesa à Câmara. Esses registros são importantes para a transparência e a prestação de contas, permitindo que as informações discutidas durante as audiências sejam consultadas posteriormente pelos parlamentares e cidadãos.
Impacto legislativo	As contribuições e informações apresentadas nas audiências públicas podem influenciar o processo legislativo, auxiliando os parlamentares na formulação e no aperfeiçoamento de projetos de lei. As audiências podem ser um instrumento de fiscalização e o controle das ações do Poder Executivo e do Legislativo.

Fonte: Regimento interno da Câmara dos Deputados (2022) - Elaborado pela autora.

As audiências públicas requeridas pelo Legislativo são instrumentos democráticos que buscam ampliar a participação da sociedade civil nas discussões e decisões no momento de formulação de políticas públicas. Essas reuniões tem o objetivo de fomentar o diálogo entre diferentes grupos sociais, os quais ganham notoriedade e podem gerar uma contribuição para o debate sobre temas de interesse nacional, fortalecendo a transparência, a representatividade e a legitimidade do processo legislativo.

Os resultados da segunda fase da pesquisa iniciam-se a partir da apresentação dos documentos, os quais estão indicados na Tabela 2, a seguir, que apresenta o Corpus

Documental da análise proposta, com o número total de páginas analisadas e os minutos transcritos das audiências[71] que integraram a fase 2 da pesquisa:

Tabela 2 - Corpus documental das Audiências Públicas

GOVERNOS	DOCUMENTOS	PÁGINAS	MINUTOS
LULA I	Notas Taquigráficas e transcrição (Câmara dos Deputados e Senado)	3305	1011
LULA II	Notas Taquigráficas e transcrição (Câmara dos Deputados e Senado)	287	996
DILMA I	Notas Taquigráficas e transcrição (Câmara dos Deputados e Senado)	262	415
DILMA II	Notas Taquigráficas e transcrição (Câmara dos Deputados e Senado)	140	666
TEMER	Notas Taquigráficas e transcrição (Câmara dos Deputados e Senado)	301	1314
TOTAL		**1295**	**4402**

Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado - Elaborado pela autora.

A seguir, o Quadro 7 com o título de todas as audiências analisadas na pesquisa, as quais foram separadas por períodos dos Governos de Lula I (2003 -2006), Lula II (2007 - 2010), Dilma I (2011- 2014), Dilma II (2015-08/2016) e Temer (08/2016-2018):

Quadro 7 –Audiências Públicas analisadas (2003-2018)

	ANO	DATA	TÍTULO
LULA I	**2003**	**22/10**	Situação das universidades estaduais e autarquias municipais de ensino superior - (Câmara dos Deputados).
		29/10	A proposta da ANDIFES para expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior - (Câmara dos Deputados).
		26/11	O sistema de cotas raciais para afrodescendentes - (Câmara dos Deputados).
	2004/ 2005	**04/05**	Debate sobre o Programa Universidade para Todos - (Câmara dos Deputados).
		13/5	Implantação do sistema de cotas em instituições públicas de ensino - (Câmara dos Deputados).
		26/05	PL de iniciativa do Poder Executivo sobre o ProUni e a criação de cotas para ingresso na educação superior (Câmara dos Deputados).
		15/6	A adoção de cotas raciais e étnicas nas universidades públicas - (Câmara dos Deputados).
		25/11	Criação da universidade federal do agreste - (Câmara dos Deputados).
		26/5	O programa universidade para todos - (Câmara dos Deputados).
	2005/ 2006	**25/4**	PL 73/99 - reserva de vagas para estudantes egressos de escola pública em instituições federais de ensino superior - (Câmara dos Deputados).
LULA II	**2007**	**14/8**	Discutir a criação dos campus da universidade federal do Tocantins - (UFT) - (Câmara dos Deputados).
		8/11	Criação da universidade federal popular da mesorregião grande fronteira do Mercosul - (Câmara dos Deputados).

[71] As notas taquigráficas são elaboradas pelo setor de taquigrafia da Câmara dos Deputados ou do Senado a pedido do presidente da audiência, não sendo obrigatória a sua elaboração. Dessa forma, não são todas as audiências que contém notas taquigráfica, mas o áudio ou o vídeo (das audiências mais recentes) são disponibilizados na íntegra, sendo necessário fazer a transcrição dos áudios para realizar a análise de conteúdo.

	2008	**15/10**	Discutir o PL 3745/2008 - (Câmara dos Deputados).
		19/6	Debater a participação de capital estrangeiro na educação - (Câmara dos Deputados).
	2009	**19/5**	Implantação do IF - PL 11982/2008 - (Câmara dos Deputados).
		22/04	Programa de Apoio ao Reuni (Senado).
		29/04	A participação do capital estrangeiro nas instituições educacionais (Senado).
		09/09	A Implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Senado).
		30/09	Debater e buscar soluções sobre a questão do excessivo endividamento e a alta taxa de inadimplência, por parte dos estudantes, do pagamento das parcelas contratuais no âmbito do FIES - (Senado).
	2010	**19/5**	O ingresso de grupos econômicos estrangeiros no controle de instituições privadas de educação superior do Brasil - (Câmara dos Deputados).
		26/5	Discutir as relações de poder entre mantenedoras e mantidas das instituições educacionais de capital estrangeiro, tendo em vista a legislação em vigor - (Câmara dos Deputados).
DILMA I	**2011**	**15/06**	Ensino Superior e Pós-Graduação (Senado).
	2012	**18/04**	Autonomia das Universidades Públicas (Senado).
	2013	**10/10**	Destinada a debater a fusão entre as empresas KROTON educacional - (Câmara dos Deputados).
		17/9	Debater a reestruturação e a expansão das universidades federais e da educação profissional e tecnológica da rede federal no país - (Câmara dos Deputados).
		10/12	Destinada a tratar dos planos de expansão da rede federal de ensino, critérios e possibilidades regionais - (Câmara dos Deputados).
		10/07	Os impasses e as perspectivas da expansão da educação superior brasileira (Senado).
		09/10	Os problemas enfrentados pela Universidade Gama Filho e pelo Centro Universitário da Cidade, mantidos pela empresa Galileo Educacional (Senado).
DILMA II	**2015**	**7/5**	A situação financeira e política da expansão universitária no Brasil - (Câmara dos Deputados).
		8/9	Implantação de instituições federais de ensino superior - (Câmara dos Deputados).
		20/10	O marco regulatório da educação a distância *(Evento/Seminário)* - (Câmara dos Deputados).
		15/10	Marco Regulatório da Educação a Distância – EaD (Senado).
	2016	**25/10**	Debater Fontes de Financiamentos para os Estudantes da Educação Superior Privada no País.
TEMER	**2017**	**13/7**	Debater os impactos da redução do orçamento das IFES - (Câmara dos Deputados).
		22/8	Pagamento da universidade pública pelas pessoas ricas - (Câmara dos Deputados).
		26/9	MP 785/17 - Dispõe sobre o FIES - (Câmara dos Deputados).
		26/10	A crise financeira das universidades públicas federais e a situação da UERJ - (Câmara dos Deputados).
		10/10	Debater as dificuldades no funcionamento dos Institutos Federais de Educação – IFs (Senado).
	2018	**10/7**	Sucateamento das universidades públicas no Brasil - (Câmara dos Deputados).
		14/8	Analisar e debater a EC nº 95, teto dos gastos, e o orçamento da educação - (Câmara dos Deputados).
		22/11	Atualizar os referenciais de qualidade da educação superior a distância - (Câmara dos Deputados).
		30/05	Debater sobre a crise financeira nas Universidades Federais.

Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado - Elaborado pela autora.

4.3.1 Atores presentes nas audiências públicas

Os resultados das análises das audiências públicas têm como objetivo responder o questionamento central deste trabalho, que é: "A partir das escolhas do governo diante dos problemas educacionais, quais ideias e atores impulsionaram a agenda educacional do Ensino Superior entre os anos de 2003 a 2018?" A primeira parte da questão foi respondida ao longo

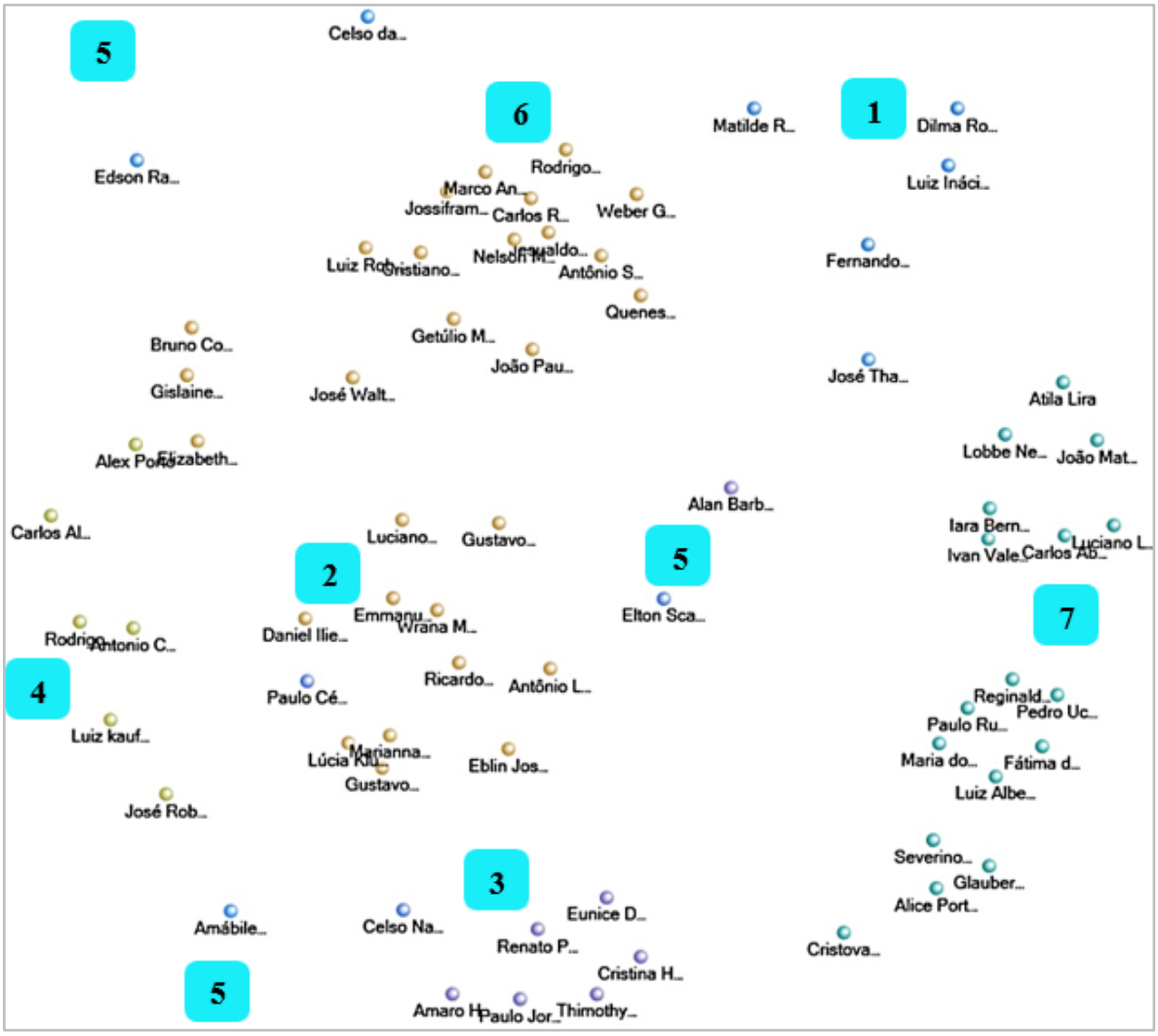
desse trabalho, especialmente na seção 3, a partir da análise dos programas e ações dos governos que criaram as demandas e os problemas que tais decisões procuraram resolver sobre as soluções formuladas em forma de políticas públicas. (ARAUJO; RODRIGUES, 2017). Isto significa que as políticas públicas (*policies)* são *outputs* (saídas), resultantes da dimensão procedimental da política (*politics*), que faz referência ao conteúdo concreto da política e à materialização das propostas dos programas políticos. No caso desta pesquisa, foi considerado o acesso e expansão do ensino superior como um problema público, visto que o governo incluiu na sua agenda de desenvolvimento social um conjunto de políticas para solucionar essa demanda e mobilizou atores pertencentes às diversas comunidades de políticas.

Para Kingdon (2005), essa busca por soluções é o momento da tomada de decisão e reconhecimento dos problemas e análise das alternativas, os atores e as instituições envolvidas nesse processo, a partir do reconhecimento e encaminhamento das propostas para o desenvolvimento das políticas públicas. Dessa forma, as políticas e os instrumentos utilizados são decorrentes das ações e intervenções de diversos atores. (COBB; ELDER, 1971; KINGDON, 2014; SABATIER, 1999). A ação política desses atores é representada pelos burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, sindicalistas, representantes de associações do ensino superior público e privado, mídia, entre outros.

Ao mapear as instituições e os atores que elaboraram a agenda simbólica[72] 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, permitiu também identificar as comunidades de políticas relevantes ao subsistema de educação. Na figura, a seguir, apresentamos um diagrama de cluster com os 70 atores que mais participaram das audiências e tiveram falas codificadas nas reuniões:

[72] 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).

Figura 14 – Cluster por similaridade de atributos entre os atores



Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado - Elaborado pelo Software NVivo 14.

A partir da Figura 14 elaboramos nos tópicos, a seguir, uma descrição dos agrupamentos representados no cluster:

- ✓ **Grupo 1:** Dilma Rousseff (Presidente); Fernando Haddad (MEC); Luiz Inácio Lula Silva (Presidente; Matilde Ribeiro (SEPPIR);

- ✓ **Grupo 2:** Antônio Luís de Andrade (ANDES); Daniel Iliescu (UNE); Eblin Joseph Farage (ANDES); Gustavo Lemos Petta (UNE); Lúcia Kluck Stumpf (UNE); Marianna Dias (UNE);

- ✓ **Grupo 3**: Amaro Henrique P. Lins (UFPE); Alan Barbiero (UFT); Paulo Jorge Sarkis (UFSM/ANDIFES; Cristina Helena A. Carvalho (UnB); Eunice Durham (USP); Renato Pedrosa (Unicamp); Thimothy Martin Mulholland (UnB);

- ✓ **Grupo 4:** Alex Porto (Galileo); José Roberto Covac (SEMESP); Luiz Kaufmann (Kroton); Carlos Alberto P. da Silva (Gama Filho); Antônio Carbonari Netto (SEMESP); Rodrigo Capelato (Kroton); Elizabeth Guedes (ABRAES/ANUP);

- ✓ **Grupo 5:** Amábile Pacios (SENEPE); Celso da Costa Frauches (ILAPE); Celso Napolitano (Fepesp); Edson R. P.S. Franco (ABMES); Elton Scapini (Assemb Legisl.); José Thadeu Almeida (CONTEC); Paulo César Pereira (CONCEFET);

- ✓ **Grupo 6:** Bruno Coimbra (ABMES); Gislaine Moreno ABMES); Gustavo Balduíno (ANDIFES); Emmanuel Z. Tourinho (ANDIFES); Wrana Maria Panizzi (ANDIFES); Luciano S. Rosa Guimarães (ABED); Ricardo Holz (ABE-EaD); Getúlio Marques Ferreira (SETEC); José Walter Fonseca (ABRUEM); Antônio Simões (MEC); Jossifram Soares (Min.da Fazenda); Marco Antônio de Oliveira (SETEC); Nelson Maculan filho (SESU); Carlos Roberto Antunes (SESU); Jesualdo Pereira Farias (SESU)Quenes Gonzaga (SEPPIR); Cristiano de Paiva (SESU); Luiz Roberto Curi (CNE); João Paulo Bachur (SERES); Rodrigo Ramalho Filho (SESU); Weber Gomes de Sousa (MEC);

- ✓ **Grupo 7:** Cristovam Buarque (Senador); Paulo Rubem Santiago (Deputado);Pedro Uczai (Deputado); Reginaldo Lopes (Deputado; Fátima de Bezerra (Deputada); Maria do Rosário (Deputada); Glauber Braga (Deputado); Severino Alves (Deputado);Alice Portugal (Deputada); Luiz Alberto (Deputado) ;João Matos (Deputado);Luciano Leitoa (Deputado); Atila Lira (Deputado); Lobbe Neto (Deputado); Carlos Abicalil (Deputado); Iara Bernardi (Deputada); Ivan Valente (Deputado).

A partir da Figura 14, agrupamos os 70 atores[73] em sete grupos, tendo como pressuposto as características destes atores como instituição, função/cargo, interesse – Estado,

[73] Foram catalogados 224 atores que participaram das audiências. Na impossibilidade de representar em algum diagrama todos os atores foi utilizado o critério da frequência para selecionar os 70 atores, aproximadamente um terço dos atores, com a maior frequência de codificações e presenças nas audiências.
Para verificar a lista completa, ver: **Apêndice D – Atores presentes nas audiências pública**s

mercado e sociedade civil[74] - e no caso do Legislativo – partidos políticos[75]. Esses grupos dentro do cluster podem ser entendidos como formação das comunidades de políticas em que os membros buscam defender interesses particulares ou das suas instituições. Dessa forma, a análise desse cluster responde à seguinte questão: Quem são os atores e instituições que influenciaram na política expansionista do ES? Para facilitar a análise, renomeamos os grupos com títulos que criam uma identidade às pessoas pertencentes a esse conjunto de atores, conforme na figura abaixo:

Figura 15 - Comunidades de políticas educacionais

Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado (2003-2018) – Elaborado pela autora.

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 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 e, posteriormente, nas audiências públicas e nas comissões específicas, as quais, para o

[74] Para verificar o mapeamento completo da divisão dos atores entre Estado, Mercado e Sociedade, ver: **Apêndice D –** Relação entre as Instituições e os setores (2003-2018) - Agrupamento das instituições em três categorias de interesses dos atores: Estado, Mercado e Sociedade Civil.

[75] Para verificar o mapeamento completo dos partidos políticos dos atores do Legislativo, ver: **Gráfico** Erro! Apenas o documento principal. **–** Partidos políticos dos parlamentares divididos pelos temas abordados nas audiências públicas (2003-2018), presente na página 143, deste trabalho.

subsistema pesquisado, foram consideradas as comissões de educação da Câmara dos Deputados e do Senado.

As redes 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. Desse modo, a *policy network* (rede de políticas públicas) compõem as comunidades na quais esses atores se confrontam, articulam e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas. (CÔRTES, 2007).

Na figura 14, ao agrupar os principais atores em sete grupos, destaca-se que 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, quando condizem com os interesses do governo para alavancar determinados temas ou retirarem outros de pauta. Neste caso, nota-se que Fernando Haddad, ex-ministro da Educação (2005-2012), foi convocado a participar de várias audiências, assim como Matilde Ribeiro[76] (Ex-Ministra-chefe 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 de cluster, verifica-se que as pessoas que se integram ao **Grupo 6,** representado pelos Burocratas, Assessores Ministeriais e Associações de ES público, situam-se próximos ao Grupo 1, em função dos interesses e características dos membros.

Destacam-se dois momentos oportunos que os atores do grupo 1 foram protagonistas na elaboração de políticas públicas para o ensino superior. Haddad conduziu diversas falas sobre o ProUni (mesmo quando estava na função de secretário) e Matilde Ribeiro na defesa de temas contidos nos PLs que tratavam de questões étnico-raciais, assim como a apresentação de resultados de algumas universidades que já haviam adotados as cotas como a UERJ e a UnB. Posteriormente, esse conjunto de argumentos raciais foram aprovados na Lei de Cotas (Lei nº

[76] A ex-ministra chefe da SEPPIR 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).

12.711/2012). Estes atores são importantes na condução de argumentos para aprovação e ampliação de crença das comunidades de políticas. Em momentos que a presença dos ministros não foi possível, sempre foi enviado um representante, geralmente assessores que integram a burocracia de alto escalão dos ministérios para contribuir para o debate.

Para exemplificar a potência dos atores pertencentes aos Grupos 1 e 6, o trecho abaixo foi extraído da audiência pública realizada em 26/05/2004[77], que na ocasião discutiu sobre as Cotas Raciais e ProUni, com alguns participantes questionando os representantes ministeriais presentes: "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?" Como incluir os estudantes que já estão formados? A partir deste questionamento, Nelson Maculan Filho, ex-Secretário de SESU, na audiência pública de 26/05/2004, cita o seguinte exemplo:

> [...] o ensino médio é deficiente ainda. Quem se formou agora? Vamos pegar os dois milhões e meio que se formam por ano no secundário. Vou esperar 10 anos ainda para o ensino médio ficar bom para eu entrar na universidade pública? Esse é um ponto importante. Pensamos muito que vai baixar o nível.
> [ ]
> Quero falar rapidamente sobre projetos de lei que são discutidos no Congresso. As duas Casas terão toda ainda pendência para discutir conosco. Volto outra vez às cotas. Nosso País é racista, profundamente racista nas suas tradições. Somos muito bons para formar pouca gente com boa qualidade.
> [ ]
> Nunca estudamos a introdução do ensino de massa de qualidade, como a Europa tem feito nos últimos anos.
> Não tem sentido proceder a uma reforma universitária. Prefiro referir-me a um projeto de estudo para a organização do sistema de educação superior do País. Esse projeto é a lei orgânica que virá. Não haverá nada se não houver mais recursos para a educação pública neste País. (Nelson Maculan Filho, audiência pública de 26/05/2004)[78].

No cluster representado pela Figura 14, o G**rupo 3** de atores é formado por acadêmicos que são professores, reitores e vice-reitores que tiveram três momentos oportunos de construção

---

[77] Audiência Pública na qualidade de reunião Ordinária/Evento n°0665, 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".

[78] MACULAN FILHO, N. Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados na Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 26/05/2004. PL de iniciativa do Poder Executivo sobre o ProUni e a criação de cotas para ingresso na educação superior. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2004. Disponível em: https://x.gd/Nkyvl. Acesso em: 10 set.2022.

.

de um diálogo de fortalecimento da universidade pública. Inicialmente, trata-se do primeiro mandato do governo Lula, quando a discussão se concentrava em ampliar os investimentos na educação pública e a possibilidade de revogação de qualquer legislação que impediria o desenvolvimento do projeto de expansão do ensino superior. O segundo momento ocorre a partir do desenvolvimento do Reuni, a criação de novas universidades no interior no país, levando diversos deputados a atrair os membros das bancadas dos estados para fortalecer seus respectivos estados nessa luta por novas IES e construção das políticas de cotas. 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 na Figura 14 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.

Para fechar a descrição do cluster dos atores, o **Grupo 4** é formado por representantes dos Grupos educacionais, mercado financeiro e associações ligadas ao ensino privado com posições mais próximas 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. Esses atores compartilham de algumas ideias próximas aos membros do **Grupo 5**, os quais são representados pelas Associações de ES privado e, principalmente, pelos grupos de mantenedoras com interesses regionais de sobrevivência das IES por meio do apoio de alguns membros do legislativo. Essa aproximação é possível verificar no cluster com maior concentração próxima ao Grupo 4, embora alguns atores desse grupo estejam ligados à defesa de outras temáticas como a fusão de IES e introdução de capital estrangeiro na educação visto que Alex Porto (Grupo Galileo), José Roberto Covac e Antônio Carbonari Netto (SEMESP), Luiz Kaufmann e Rodrigo Capelato (Grupo Kroton) e Elizabeth Guedes (ABRAES/ANUP).

Os atores pertencentes ao subsistema educacional representado no Cluster, pela Figura 14, tentam fazer com que suas demandas ganhem espaço dentro da agenda sistêmica (ideias relevantes no processo político de interesse das comunidades de políticas) para atingirem a agenda institucional, a qual é composta por questões que são consideradas como relevantes entre as discussões pelo Poder Executivo, legislativo ou comissões específicas da Câmara dos Deputados ou Senado federal. (BIRKLAND, 2019).

Isto significa que os projetos começam a ganhar força para se efetivarem como uma política pública, a partir do momento em que as comunidades de políticas conseguem levar suas demandadas às comissões legislativas e audiências públicas para que posteriormente recebam

a aprovação do Poder Executivo ou dos seus ministros e assessores ministeriais. Para exemplificar a discussão, os movimentos sociais ligados à construção de políticas de cotas raciais tentavam fazer com que suas propostas avançassem no legislativo (desde 1999), mas recebiam diversos pareceres contrários, e nas audiências públicas alguns parlamentarem agiam com hostilidade ao tema. Contudo, esse projeto começa a ganhar força institucional no legislativo após algumas universidades adotarem critérios próprios de cotas raciais e, sobretudo, após o Poder Executivo elaborar um PL que apensou diversos PLs que tratavam do mesmo tema, conduzindo esse tema para construção da Lei de Cotas de 2012. Observe que a mobilização de recursos dos atores envolvidos no projeto não foi suficiente para conduzir a aprovação de um PL que tratasse das cotas raciais, contudo, o executivo conduziu para que esse projeto fosse aprovado de modo rápido, sem grandes emendas.

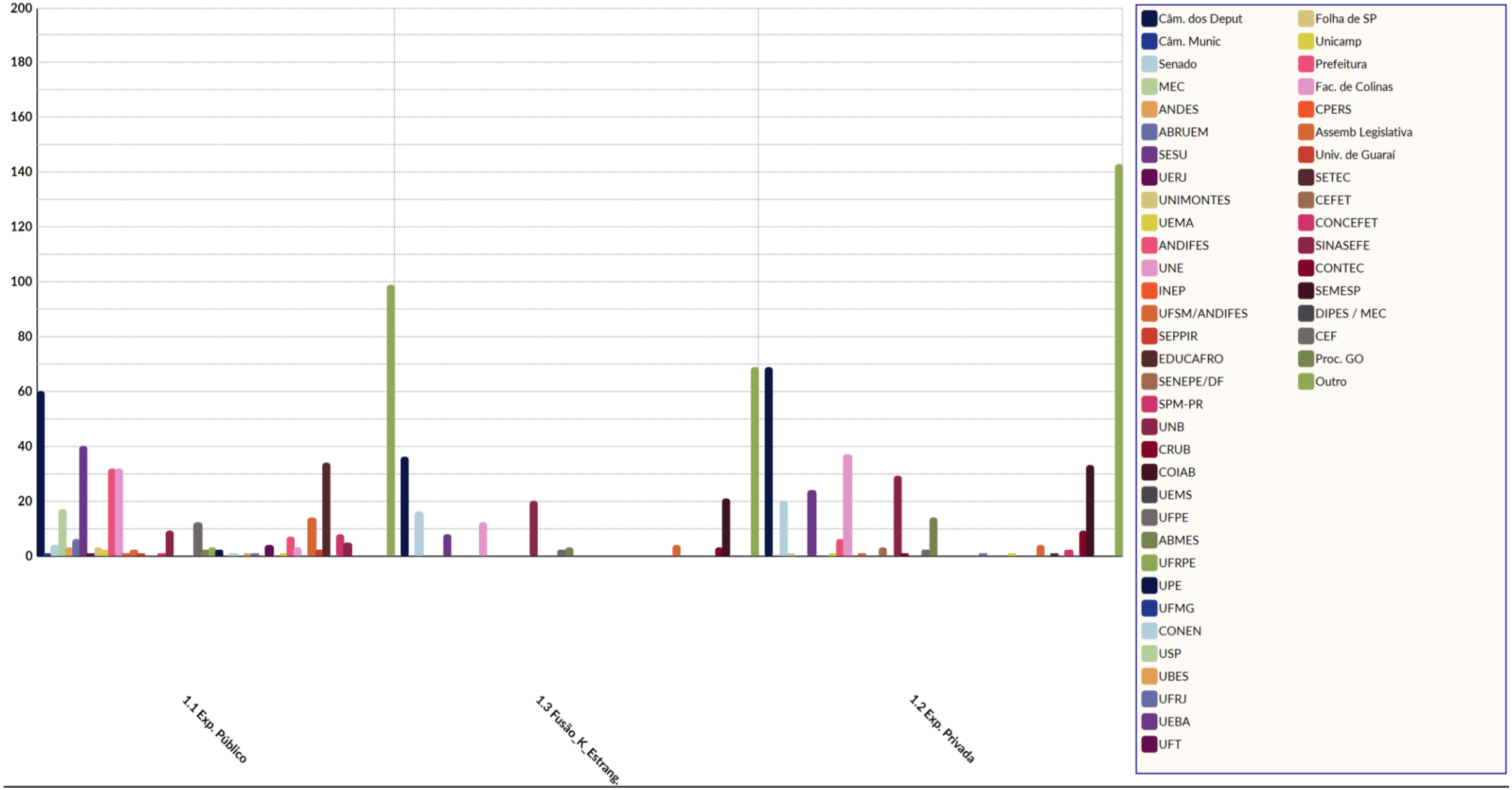
No próximo item, apresentamos uma série de gráficos produzidos a partir da codificação das notas taquigráficas que permitiram a compreensão da relação entre as instituições e seus interesses dentro do processo expansionista, participação na construção das políticas regulatórias da EaD, desenvolvimento das metas do PNE (2014-2024) e a representação dos membros do Legislativo, referentes à participação das audiências públicas.

4.3.2 A relação entre atores, ideias e instituições

Os nomes dos atores foram identificados (nomes) apenas para gerar o agrupamento em forma de cluster dos 70 atores mais influentes apresentados no tópico anterior. Seguimos, a partir deste item, com todos os gráficos considerando apenas as instituições, ou seja, agrupamos os atores em suas respectivas instituições. Essa escolha metodológica foi realizada devido à grande quantidade de atores que foram catalogados no banco de dados da pesquisa, impossibilitando a visualização gráfica. O arquivo do NVivo 14 que agrega os documentos codificados e as análises da pesquisa permitem ainda que outras relações possam ser criadas, visto que não esgotamos todas as possiblidades de resultados a partir do banco de dados.

Na primeira relação gráfica apresentamos a frequência de codificação a partir da relação entre as Instituições e os seus respectivos interesses nos temas abordados nas audiências públicas (2003-2018) cujo tema principal da reunião era o ensino superior. Os assuntos considerados na pesquisa estão representados no gráfico da seguinte maneira: expansão do ensino superior (1.1 Exp. Público), expansão do ensino privado (1.2 Exp. Privado), processo de fusão entre as universidades e faculdades e a entrada de capital estrangeiro (1.3 Fusão K estrangeiro). Essa relação pode ser observada no gráfico a seguir:

Gráfico 10 – A relação entre as Instituições e a Expansão do ES público e privado abordados nas audiências públicas (2003-2018)



Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado - Elaborado pelo Software NVivo 14.

A partir do Gráfico 10 identificamos a frequência de codificação da relação entre as Instituições e os temas abordados nas audiências públicas (2003-2018). Para interpretar os dados, partimos da barra de referência que está representada pela cor verde, a qual está posicionada na linha que divide os assuntos, pois a partir desse dado conseguimos verificar a frequência relativa[79] das intervenções que determinada instituição realizou ao longo de sua participação nas audiências públicas.

Ao dividir o **Gráfico 10** em blocos temáticos, no primeiro, sobre a expansão do setor público, as instituições que mais construíram diálogos que fortaleceram a imagem da proposta de crescimento da educação superior pública foram a Secretaria de Ensino Superior (SESU) com 40%; a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) com 34%; a UNE teve uma participação de 32% e o MEC com 17%. Observem como as instituições ligadas ao governo foram majoritárias na efetivação da defesa do ensino público, bem como a representação do movimento estudantil que apoiou a expansão. Ainda sobre a educação pública, a criação e expansão dos institutos federias de ensino contribuíram para o fortalecimento da mesma no nível médio e superior. Este debate foi amplamente defendido pela SETEC em 46% das falas, pelo Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação (CONFECET) e Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE), em 15%.

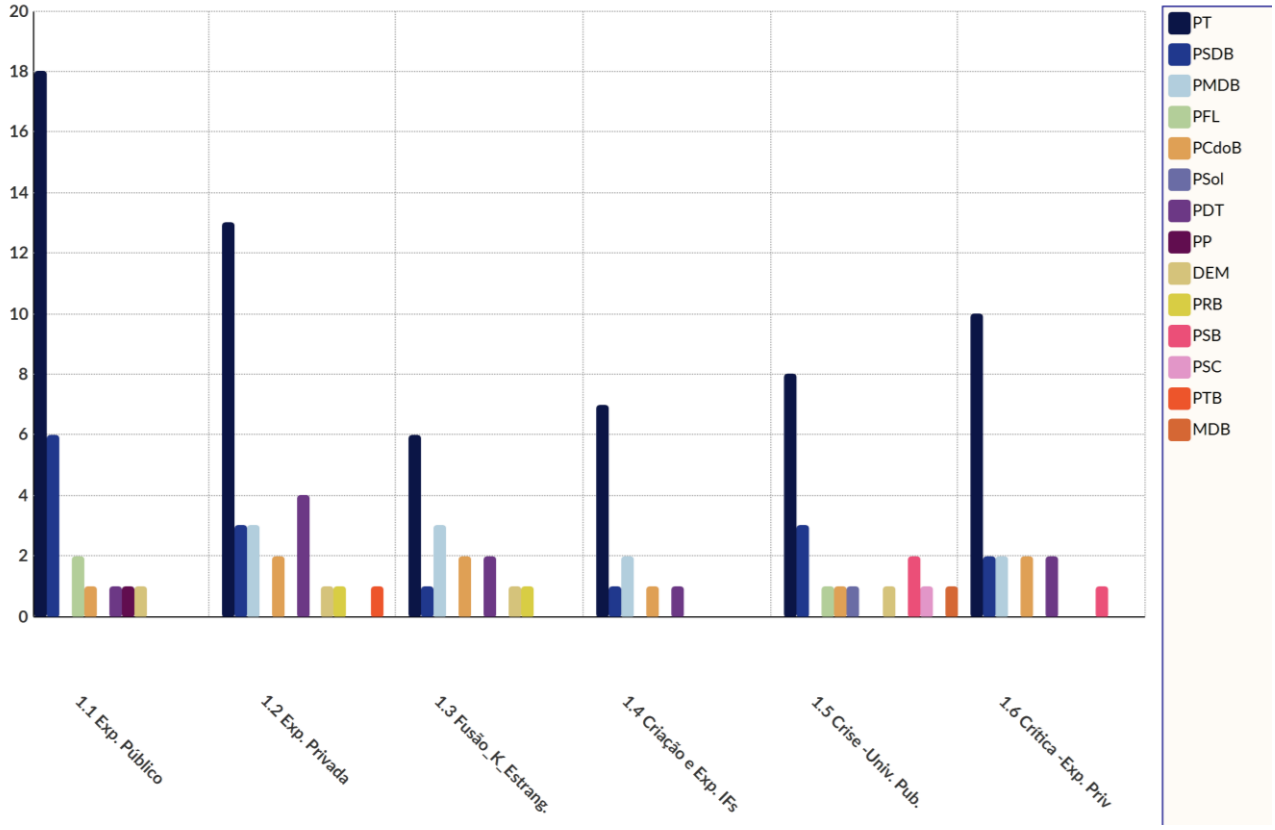
Destaca-se que por uma questão regimental é necessária determinada porcentagem de parlamentares para dar início à audiência. A partir dessa informação, apresentam-se três motivos, sendo o primeiro, os deputados (representado no gráfico por "Câm. dos Deput"), grupo que mais participou dos debates de todos os temas com a construção de defesas de interesses (do partido, da bancada ou das comunidades de políticas que pertencem) durante as audiências públicas representadas no gráfico. A segunda justificativa é que os deputados são os autores dos requerimentos de solicitação das audiências, os quais possuem um tempo de fala regimental maior e para defender os objetivos de sua coalizão. Em praticamente todas as audiências, esses parlamentares realizaram um discurso bem articulado.

Os deputados que compõem as comissões permanentes precisam registrar sua presença nas reuniões e, caso façam parte da coalizão de interesses dos temas, realizam falas para fortalecerem os interesses do grupo. Da mesma forma que alguns deputados articularam falas

[79] A frequência relativa é uma forma de realizar a análise dos dados por meio de uma comparação, pois a frequência relativa de um dado é a porcentagem que aquele dado representa em relação a todos os dados coletados (Conjunto universo) que nessa pesquisa está representado pelo total de codificações de cada assunto. Calcula-se a frequência relativa, dividindo a frequência absoluta total pela frequência de um dado.

contrárias aos seus interesses, tentando impedir que determinada pauta avance para os próximos níveis da agenda governamental. Mas esse processo não foi considerado na pesquisa, pois ocorreu em uma escala estatística desprezível, visto que instalar uma nova IES pública ou um IF estava nos planos de campanha de muitas bancadas estaduais. Com isso, o legislativo totaliza muitas contribuições a partir dos deputados e, em menor grau, dos Senadores, por isso tornando importante verificar os partidos políticos e os interesses das coalizões desses deputados. O gráfico, a seguir, traz os partidos políticos dos parlamentares que contribuíram para o debate durante as audiências públicas:

Gráfico 11 – Partidos políticos dos parlamentares divididos pelos temas abordados nas audiências públicas (2003-2018)



Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado - Elaborado pelo Software NVivo 14.

Na tabela abaixo, verifica-se a porcentagem e a frequência relativa da participação das instituições na construção das políticas públicas sobre a expansão das instituições públicas:

Tabela 3 – Frequência Relativa da participação das instituições no processo de ES público

Instituição	%	Freq. Relativa (f_r)
Câm. dos Deput	14%	0,61
Câm. Munic	0,1%	0,01
Senado	1%	0,04
MEC	4%	0,17
ANDES	1%	0,03
ABRUEM	1%	0,06
SESU	10%	0,40
UERJ	0,1%	0,01
UNIMONTES	1%	0,03
UEMA	0%	0,02
ANDIFES	8%	0,32
UNE	8%	0,32
INEP	0%	0,01
UFSM/ANDIFES	0%	0,02
SEPPIR	0%	0,01
SPM-PR	0%	0,01
UnB	2%	0,09
UFPE	3%	0,12
ABMES	0,1%	0,02
UFRPE	1%	0,03
UPE	0%	0,02
CONEN	0%	0,01
UBES	0%	0,01
UFRJ	0%	0,01
UFT	1%	0,04
Unicamp	0,1%	0,01
Prefeitura	2%	0,07
Fac. de Colinas	1%	0,03
Ass. Legisl.	3%	0,14
Univ. de Guaraí	0%	0,02
SETEC	8%	0,34
CONCEFET	2%	0,08
SINASEFE	1%	0,05
∑	**100%**	**1**

(Continuação)

Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado – Elaborado pela autora.

Em relação à expansão do ES privado, a partir do início dos anos 2000, inicia-se um ritmo acelerado na ampliação do número de estudantes nesse tipo de ensino, o qual foi impulsionado pelo Estado que implementou políticas públicas e aprovou legislações para que contribuíssem para tal a expansão. No que se refere ao comportamento dos atores, nota-se que as instituições tiveram um posicionamento semelhante nos temas sobre as fusões de IES e a introdução do capital estrangeiro. As entidades que mais atuaram nas reuniões foram o SEMESP com 8%; a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) apresentou 4%; e a SESU registou 6%. Em polos opostos de discussão, os deputados e Senadores requerentes das audiências e a UnB[80] realizaram uma crítica à expansão privada, principalmente na criação dos grupos educacionais, porém esses são os argumentos principais de defesa da SEMESP – responsável pela oferta e consultoria para diversas instituições privadas no Brasil. Nota-se que principalmente a UnB, os deputados e a UNE apresentaram a defesa de ideias contrárias à expansão massiva do setor privado. Nas audiências que envolveram a fusão de IES, o Senado Federal teve um papel importante tanto na organização de audiências públicas para fortalecer o diálogo já iniciado na Câmara dos Deputados, como para diversificar alguns

[80] Dos participantes da UnB destacam-se Timothy Martin Mulholland (ex-reitor); Cristina Helena Almeida de Carvalho (professora);e Márcia Abrahão Moura com mais frequência na participação nas audiências.

convidados sobre o tema, diversificando a participação dos atores que compõem as comunidades de políticas sobre educação superior.

Na Tabela 4 verifica-se a porcentagem e a frequência relativa da participação das instituições nas audiências que trataram sobre a expansão do ensino superior privado:

Tabela 4 – Frequência Relativa da participação das instituições na expansão do ES privado

Instituição	%	Freq. Relativa (f_r)
Câm. dos Deput	17%	0,17
Senado	5%	0,05
SESU	6%	0,06
ANDIFES	2%	0,02
UNE	9%	0,09
SENEPE/DF	1%	0,01
UnB	7%	0,07
UFPE	1%	0,01
ABMES	4%	0,04
Assemb. Legislativa	1%	0,01
CONCEFET	1%	0,01
CONTEC	2%	0,02
SEMESP	8%	0,08
Outros* (mais de 30)	35%	0,35
∑	**100%**	**1,00**

Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado (2003-2018) – Elaborado pela autora.

*Os representantes dos grupos educacionais (Galileo, Devry, Kroton, Gama filho, entre outros)

Na Tabela 4 a interpretação da Frequência relativa simplifica as informações sobre as participações dos atores/instituições retratados no Gráfico 10. Algumas instituições que participaram das defesas de seus interesses nas audiências públicas entre os anos de 2003 a 2018 também participam da formulação de políticas educacionais para o ES nos anos de 1990 como a Crub, Abmes, Anup, Andifes e Abruem, conforme Sampaio (2000) apresentou em suas pesquisas sobre ensino superior privado. Essas instituições possuem habilidade no levantamento de pautas, defesas do interesses de suas comunidades e conhecem as possíveis vicissitude do processo legislativo brasileiro, além de possuírem fácil acesso aos burocratas dos ministérios e secretarias que regulamentam o ES. A partir da diversificação da participação dessas instituições na disputa por espaço na formulação de políticas públicas:

> O exame das principais arenas e entidades representativas dos interesses do setor privado de ensino superior e de suas formas de atuação revela a

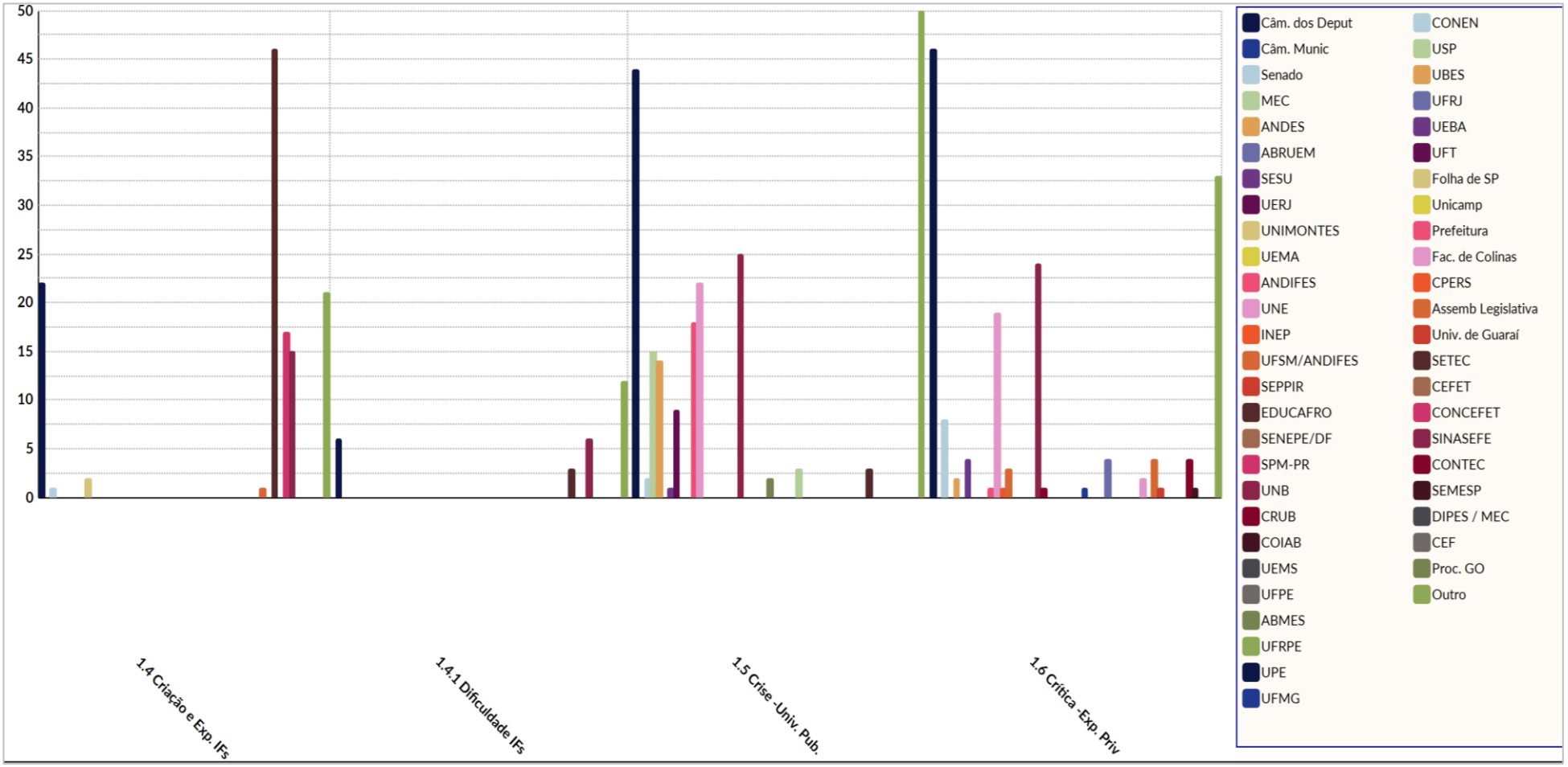
> complexidade do sistema do ensino superior como campo político. Nesse campo opõem-se e sobrepõem-se interesses, processam-se intersecções de conjuntos destinos e disjunções do segmento de ensino superior. Enquanto os atores do ensino superior público definem o "outro" setor privado, este procura, na condição de outro, ocupar seu espaço político e definir sua forma de atuação. (SAMPAIO, 2000, p.210-211).

No mapeamento dos atores e das instituições nesta pesquisa, considerando todas as IES, sindicatos, ONGs, órgãos públicos e as diversas associações ligadas ao setor público e privado como membro das comunidades de políticas, foram contabilizadas 99 instituições e 224 atores. Contudo, as instituições específicas do ensino privado, desprezando órgãos públicos como MEC, SESU e SERES, temos aproximadamente 25 organizações. Sobre essa diversificação numérica, compreende-se que:

> O processo de fragmentação dos interesses do setor privado que se concretiza na criação de novas associações tem aspectos positivos. Além de colocar matrizes na dinâmica setor público e privado de ensino superior, os novos atores atuam de forma complementar às entidades mais antigas, intensificando e ampliando o debate em torna das políticas para o ensino superior. Em suma, expõem a diversidade das instituições de ensino superior e as desigualdades do sistema como um todo. (SAMPAIO, 2000, p.211).

A relação entre a atuação das diferentes instituições e os temas (1.4 Criação e Ex. IFs); crise financeira nas universidades públicas (1.5 Crise - Univ. Pub.) e a crítica em relação ao rápido crescimento da quantidade de instituições de ensino privado no país (1.6 Crítica - Exp. Priv) podem ser observados no gráfico, a seguir:

Gráfico 12 – A relação entre as Instituições e a Expansão do Ensino público e privado e crise do ES abordados nas audiências públicas (2003-2018)



Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado - Elaborado pelo Software NVivo 14.

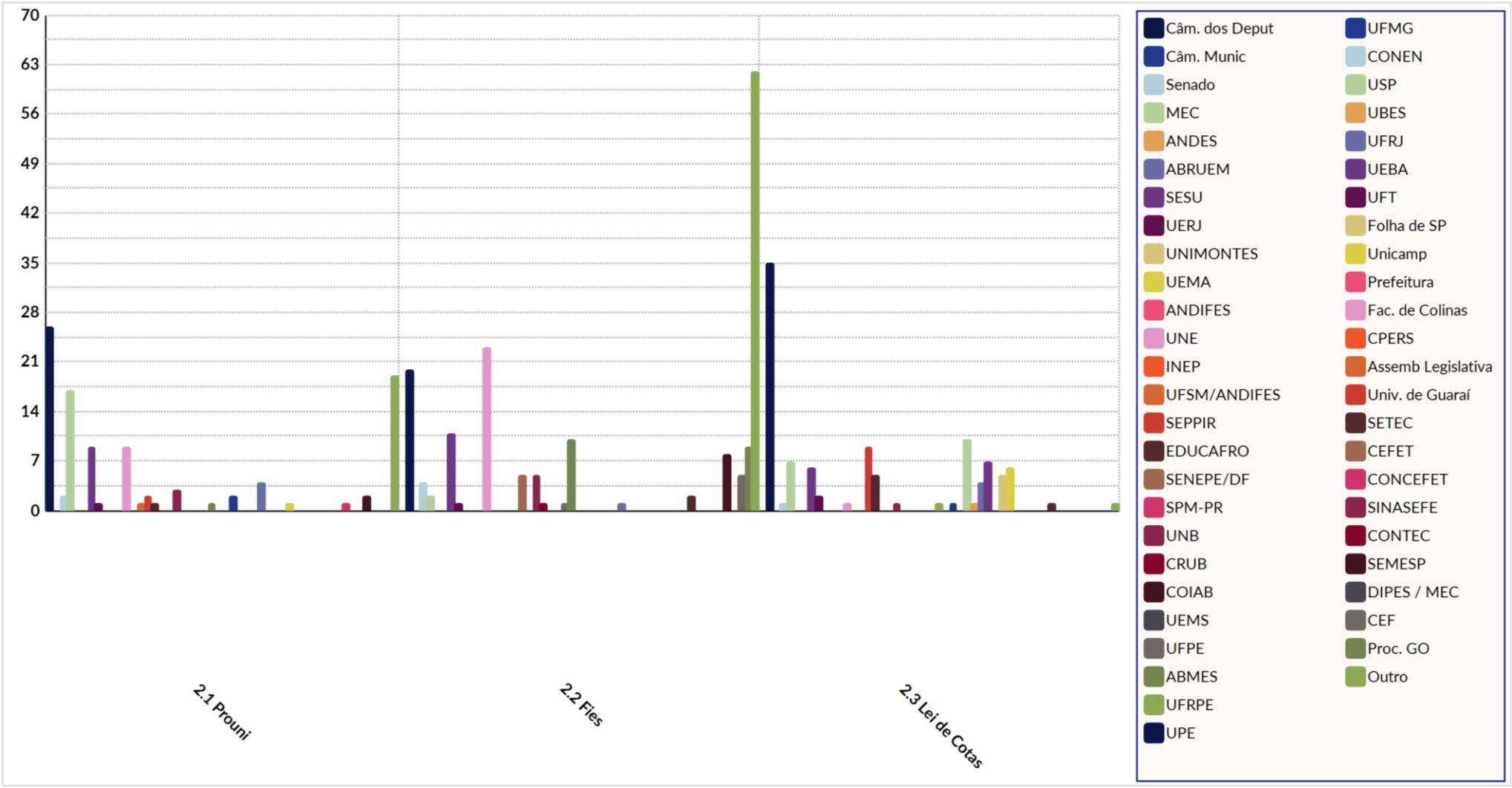
Após identificar os interesses das instituições mapeadas na pesquisa entre os assuntos referentes ao setor público e privado, no próximo gráfico agrupamos essas organizações de acordo com os seus interesses na construção das políticas públicas mais expressivas que compuseram o processo expansionista do ensino superior. A primeira política descrita no Gráfico 12 é o ProUni que no seu processo de formulação contou com a participação da SESU, UNE, UnB e do legislativo federal (Câmara dos Deputados e Senado).

A partir do Gráfico 13 abaixo, nota-se que duas instituições participaram ativamente de todas as audiências públicas, sendo a UNE e a SESU, as quais foram codificadas nos seus devidos temas. A primeira representa a luta dos estudantes por acesso à universidade, ampliação de recursos destinados à permanência estudantil, aprovação das cotas e ampliação do FIES e ProUni, entre outros temas. No que se refere à SESU, a sua participação nas audiências ratifica o projeto governamental de investir e ampliar a ES por meio da construção de novas universidades e IFs, mas também de fomentar a ampliação de acesso ao ES privado.

Com isso, a expansão do setor privado, seja pelo ProUni ou FIES, foram políticas formuladas para garantir a ampliação de acesso. Na Lei de Cotas ocorre uma diversificação das instituições participantes para defender as ideias referentes à construção do diálogo sobre as políticas raciais como a Secretaria Executiva de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), juntamente com a ONG EducaAfro e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB). Estas organizações trabalharam em concordância com o MEC e a SESU. Outra categoria participante foram os acadêmicos e pesquisadores de diversas universidades públicas como a USP, UnB, UFRJ, UFMG e UERJ, com o objetivo de gerar alternativas, propostas e soluções, ou seja, compondo as comunidades de especialistas. Estes, para Kingdon (2014), são atores invisíveis (*hidden clusters of participants*), assim como os consultores, acadêmicos, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas de grupos de interesses. Para esse grupo de atores, segundo Kingdon (2014), o custo institucional é alto, para que os temas defendidos por suas coalizões avancem na agenda é alto. Por outro lado, os atores visíveis (*visible cluster of participants*) são representados pelo presidente e seus assessores de alto escalão, membros do Congresso, líderes partidários e presidentes de comitês, os quais recebem considerável atenção da imprensa e do público. Os assuntos indicados por estes atores têm maiores chances de ascender à agenda governamental. (KINGDON, 2014).

Para exemplificar, a Lei de Cotas teve uma longa tramitação de 13 anos, recebendo diversas apensações de outros PLs e distintos pareceres nas comissões que o projeto tramitou. Em seu último PL que foi aprovado na forma de lei, contou com a efetiva participação e autoria do Executivo e dos Ministros de Estados. (OLIVEIRA; KERBAUY, 2022).

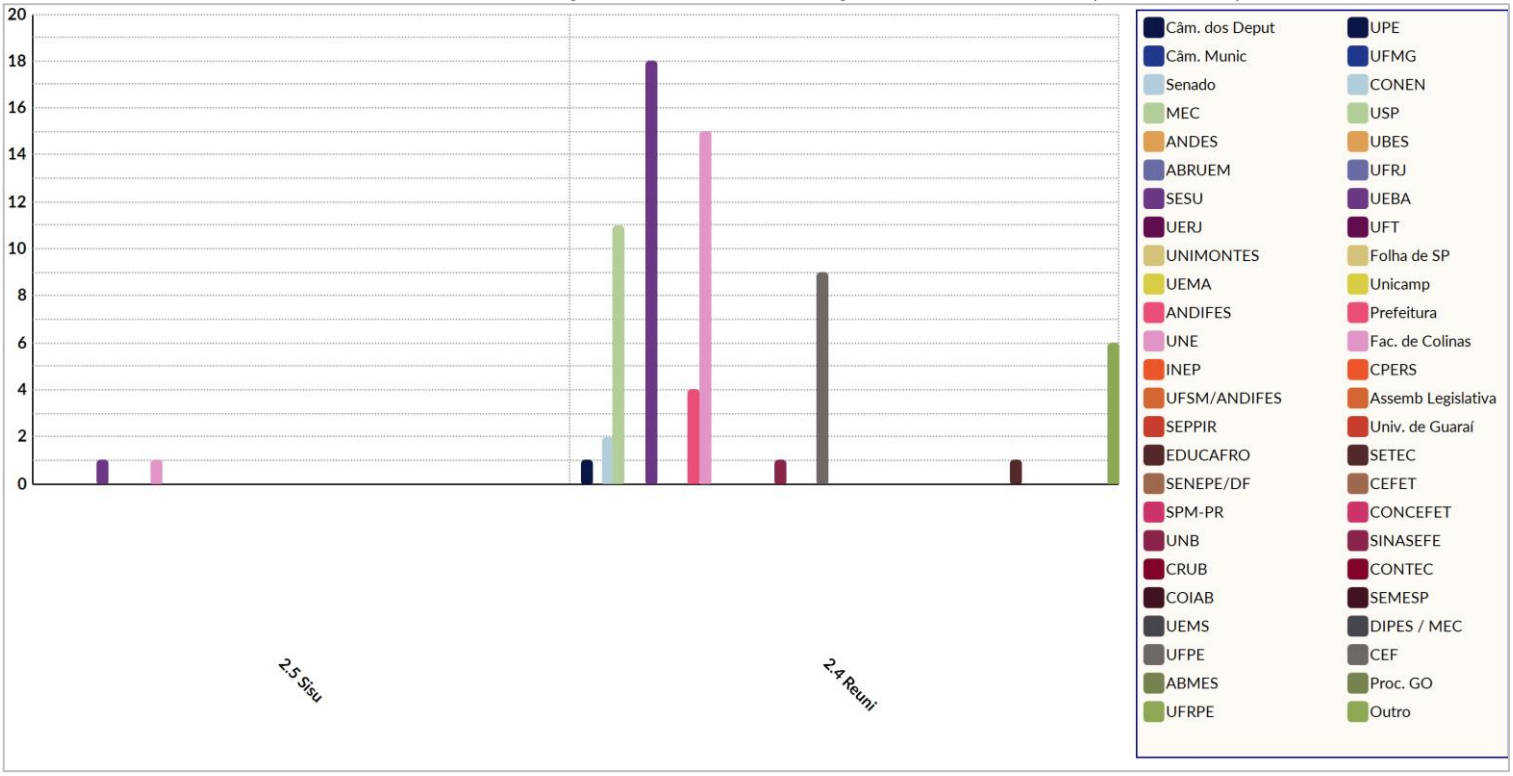
Gráfico 13 – A relação entre as Instituições e o Prouni, Fies e Lei de Cotas (2003-2018)



Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado - Elaborado pelo Software NVivo 14.

Em relação ao Reuni, a sua contribuição para o setor público recebeu um apoio majoritário dos parlamentares, como já mencionado para atender as demandas de suas regiões de origens, com apoio do MEC, SESU, SETEC e, principalmente, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e de diversas IES com destaque para UnB, UFPE e USP. Essas relações e explicações constam no gráfico, a seguir:

Gráfico 14 – A relação entre as Instituições, Reuni e Sisu (2003-2018)



Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado - Elaborado pelo Software NVivo 14.

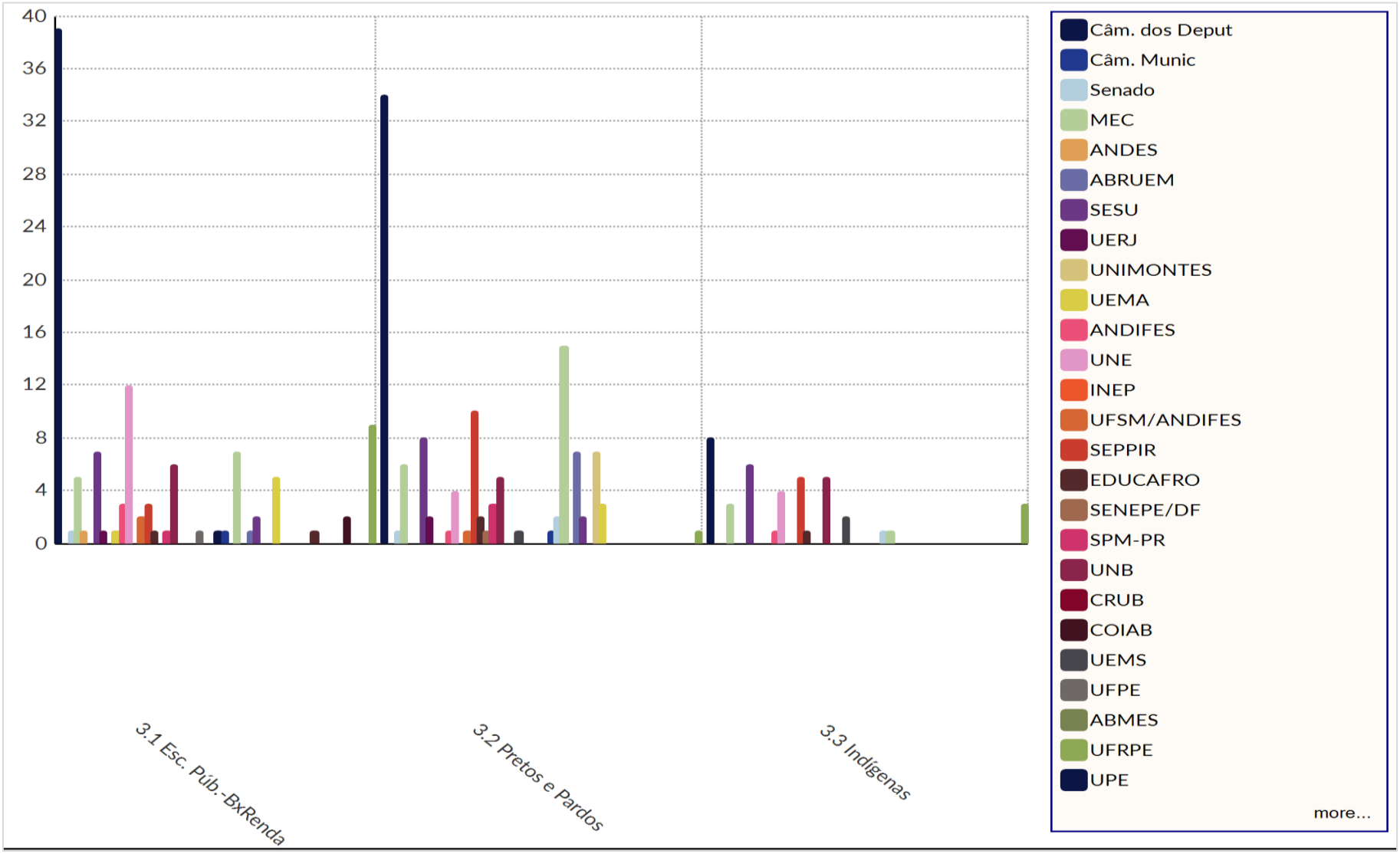
Além das pesquisas sobre o processo de formulação das políticas públicas que compuseram o processo expansionista do ES de 2003 a 2018, é de interesse deste trabalho mapear os principais assuntos defendidos pelas comunidades e nas audiências públicas referentes às políticas de acesso e assistência estudantil nas universidades, assim como os atores/instituições que participaram da construção desse debate. Elencamos cinco temas para realizar essa investigação: 1) a inclusão de estudantes de baixa renda e de escolas públicas (3.1 Esc. Púb – Bx. Renda); 2) temas sobre questões raciais, a respeito dos quais várias organizações trouxeram contribuições positivas, fortalecendo o processo de construção da legislação naquele momento sobre o sistema de cotas que, posteriormente, foi denominada Lei de Cotas; 3) a questão da integração dos indígenas no ensino superior (3.3 Indígenas).

De acordo com o modelo de múltiplo fluxos, esses temas são defendidos dentro de uma comunidade de política por pessoas com interesses diversos, mas compartilham do conhecimento dos problemas desta área. Estes atores possuem uma função primordial na construção das ideias para serem adotadas pelos formuladores de políticas. Isto ocorre no momento em que os três fluxos do modelo se juntam, iniciando com o fluxo dos problemas, os quais passam a ser reconhecidos como problemas públicos e, posteriormente, enquadram-se no fluxo das soluções que são conduzidas pelas comunidades de políticas, compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, burocratas e grupos de interesses que debatem os temas e os PLs em fóruns e audiências por longos períodos. Estas respostas surgem nas comunidades e flutuam em um "caldo primordial de políticas", podendo ser mantidas ou descartadas. Caso sejam aceitas, comporão o último fluxo, o político - é o momento em que um assunto entra na agenda governamental. (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2018). Para pesquisas de agenda, é importante conhecer os temas defendidos pelos atores de determinado subsistema.

Com a discussão acima, justifica-se a apresentação dos assuntos contidos no próximo gráfico. Os resultados dessas discussões contribuíram para a construção das soluções elaboradas pelas comunidades, principalmente para a longa formulação da Lei de Cotas. Contudo, para que estes temas se tornem políticas públicas, foi necessária a construção de consensos, formação de coalizões e a influência do humor nacional (o momento em que os participantes sentem uma mudança na opinião pública ou ocorrência de um evento - eleições/mudanças no governo) que são fatores decisivos para formar uma agenda. (KINGDON, 2014).

O Gráfico 15 contém as ideias das comunidades de políticas, representadas pelas instituições, que compuseram o processo da democratização de acesso ao ES. Essa relação pode ser observada no gráfico a seguir:

Gráfico 15 – A relação entre as Instituições e os temas das políticas sociais (Escola pública, Pretos e pardos e Indígenas) (2003-2018)

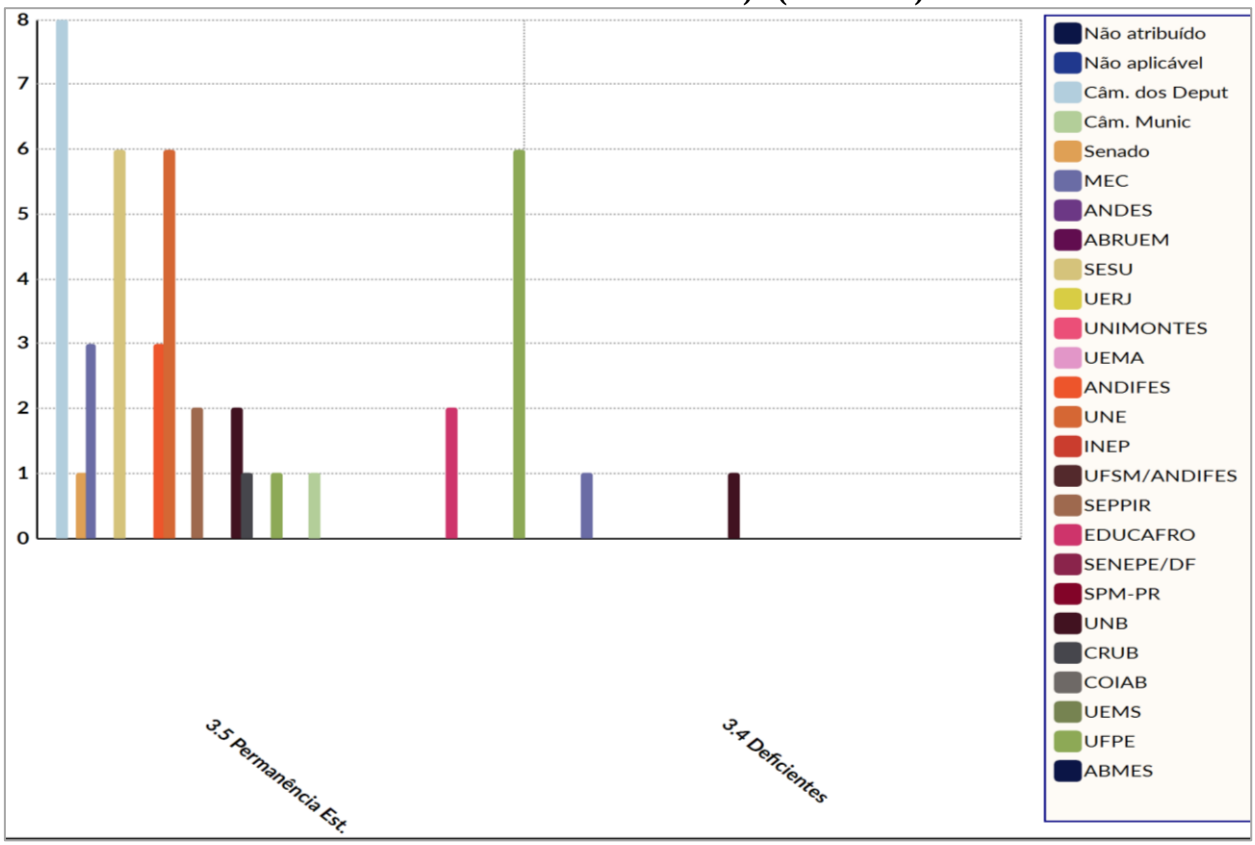


Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado - Elaborado pelo Software NVivo 14.

O Gráfico 15 contém três temas entendidos como políticas sociais e democratização de acesso. Os assuntos relacionados à ampliação de acesso aos alunos de escola pública e de baixa renda foram defendidos pela UNE em 10% das intervenções sobre esse tópico, as universidades (USP, Unicamp e UnB) somaram 16% e com menor percentual, a SESU e o MEC (10%), a SEPPIR com 3% e com dominância entre os deputados de 36%, assim como em todos os outros assuntos contidos neste gráfico. Lembrando que as políticas de acesso ao ES integram à agenda de demandas defendidas pelas Comissões de Educação e Cultura (2003-2012) e Comissões e Educação (2013-2018) da Câmara dos Deputados e do Senado.

Em relação aos temas sobre a inclusão da população negra no ES (3.2 Pretos e pardos), a SEPPIR participou de 9% da construção de falas sobre esse assunto, com destaque para os docentes da USP com 13% e das outras universidades (Unicamp, UnB, UFRJ, UFMG e UFMS), as quais registraram 12%, assim como o MEC e SESU juntos. Referente aos indígenas, registrou-se poucas intervenções, com falas do MEC, SESU, SEPPIR e UnB (já possuía cotas para indígenas antes de 2012). Os temas relacionados às políticas de permanência estudantil e acessibilidade (3.4 Deficientes) foram defendidos pelas seguintes instituições, no gráfico, abaixo:

Gráfico 16 – A relação entre as Instituições e os temas das políticas sociais (Permanência Estudantil e Pessoas com deficiência) - (2003-2018)



Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado - Elaborado pelo Software NVivo 14.

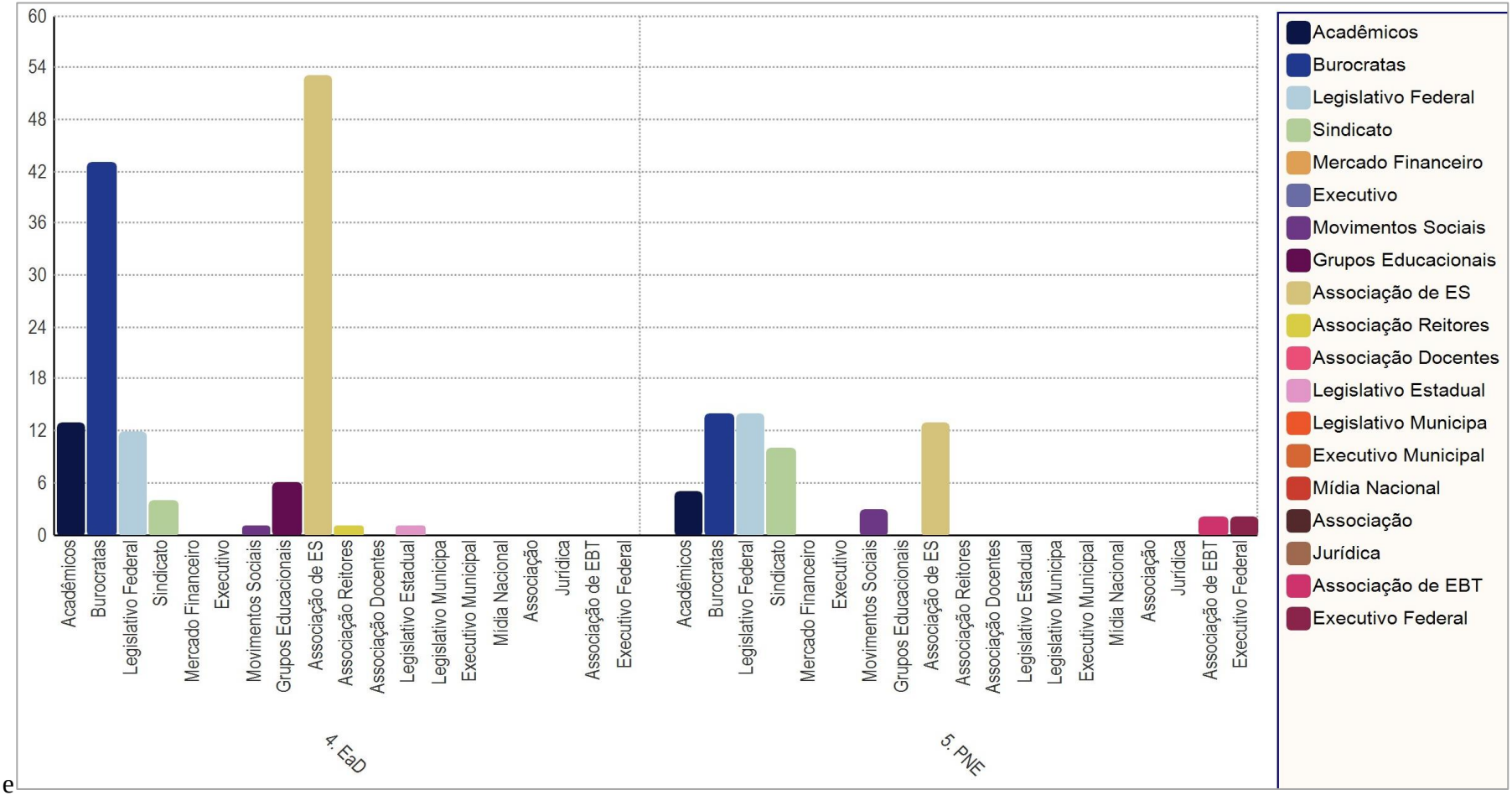
No que se refere ao Gráfico 16 sobre a temática pessoas com deficiência (3.4 Deficientes) nota-se que praticamente não houve manifestações dos atores. Já os assuntos sobre a luta para ampliar a permanência estudantil nas universidades públicas (3.5 Permanência Estudantil) foram tratados a partir de temáticas que envolvem a ampliação de recursos para moradia estudantil, auxílio aluguel, alimentação e bolsas de assistência estudantil aos graduandos de baixa renda. Esses recursos foram pleiteados, de forma intensa pela UNE, a qual representa os estudantes, seguida pelo MEC, SESU e Andifes.

No Gráfico 17, consta a última análise dos resultados da pesquisa, a partir de uma representação no mesmo plano cartesiano dos assuntos sobre a EaD e o PNE. Contudo, para descrever os atores, utilizamos a categoria profissional, e não seu vínculo institucional como nos gráficos anteriores. No que se refere à EaD, principalmente após 2015, inicia-se um movimento para a aprovação do "Marco Regulatório da Educação a Distância" que foi defendido pelas associações de ES (SEMESP, ABMES, ABRUEM e ABED) e no campo classificado pelos burocratas (secretários da SETEC, SESU e MEC) que articulavam um tripé entre o crescimento da ES via EaD, expansão da UAB e o cumprimento das metas do PNE.

No tocante aos atores mapeados na temática sobre a EaD, foi registrado a participação do Luiz Roberto Curi, do Conselho Nacional de Educação (CNE) com falas incisivas na defesa das políticas de ampliação da EaD e aprovação do Marco Regulatório. Este foi o único registro da presença do CNE nas audiências públicas analisadas referentes à expansão do ensino superior brasileiro de 2003 a 2018. Lançamos a hipótese que essa ausência do CNE nas audiências públicas organizadas pela Câmara dos Deputados ocorreu em função deste órgão possuir uma arena própria de debate como a convocação de audiências públicas, Comissões - compostas pelo Conselhos Pleno, Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior - e eventos formados por membros do CNE e instituições convidadas a debaterem o tema propostos nas reuniões e eventos.

Nos debates que envolveram o PNE (2014-2024) sobre as metas para a educação superior, destacam-se os atores do Andes, Andifes e Sinasefe que defenderam o Reuni, a expansão dos institutos federais e as novas universidades federais como contribuição positiva para obter a taxa almejada de 30% (entre 18 a 24 anos) de ingresso no ES. Essa ampliação da rede de ensino tecnológico contribuiu significativamente, assim como a as novas regulamentações da EaD. Nesse sentido, os burocratas que discutiram o tema trabalharam na junção da necessidade de ampliar a rede de ensino, seja pública ou privada, e as contribuições significativas que a EaD teve nesse processo. O PNE também foi apresentado nos planos de governo de Lula e Dilma enquanto um assunto a ser desenvolvido durante seus respectivos governos. Essas analises foram realizadas a partir dos dados do Gráfico, a seguir:

Gráfico 17 – A codificação dos assuntos sobre a EaD e PNE (2003-2018)



e

Fonte: Notas Taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados e Senado - Elaborado pelo Software NVivo 14.

4.4 Os Programas do Governo Federal (2003-2018)

Os programas de governo referentes aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e da Dilma Rousseff (2003-2016) fazem parte do conjunto de documentos essenciais que compuseram a análise de conteúdo deste trabalho. Os programas dos candidatos ao Executivo Federal apresentam à sociedade as propostas políticas para os anos seguintes de governo, caso sejam eleitos. No que se refere ao tema educação em seus diferentes níveis, os planos de governo dos dois mandatos de Lula e Dilma podem ser identificados na Tabela 5:

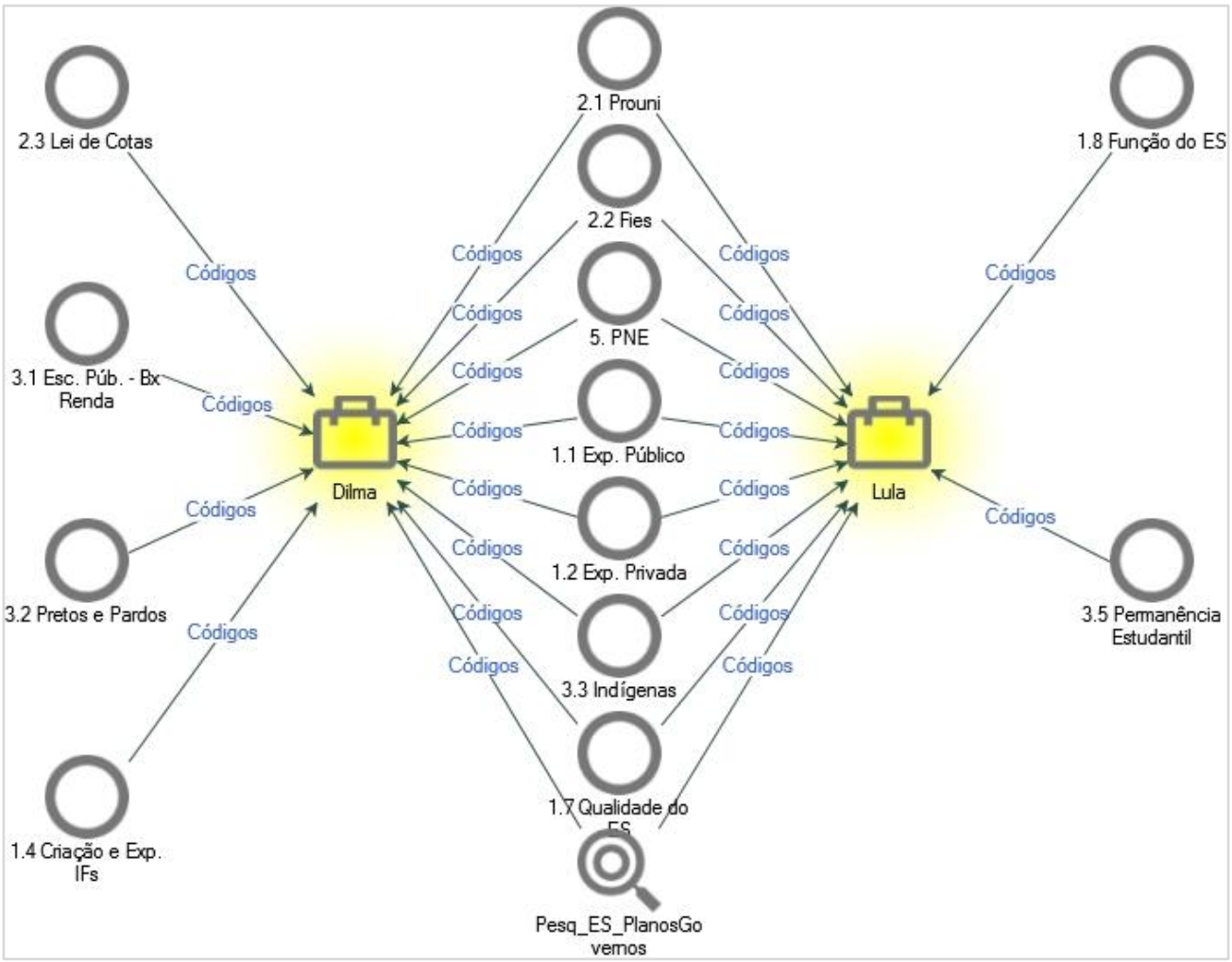
Tabela 5 - Corpus Documental (Programas de Governo)

GOVERNOS	DOCUMENTO	PÁGINAS
Governo Lula (2003-2006)	**Programa de Governo 2002** "Um Brasil para Todos Crescimento, Emprego e Inclusão Social"	74
	Assunto: Educação e Cultura para Fortalecer a Coesão do País	
Governo Lula (2007-2010)	**Lula de novo com a força do povo** "Lula presidente - programa de governo 2007-2010"	34
	Assuntos: Educação massiva e de qualidade. Cultura, comunicação, ciência e tecnologia como instrumentos de desenvolvimento e de democracia; e Educação de qualidade.	
Governo Dilma (2011-2014)	**Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira** "O Brasil mudou. E vai continuar mudando"	11
	Assuntos: Garantir educação para a igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento.	
Governo Dilma (2015-2018)	**Mais Mudanças, Mais Futuro** "Programa de governo Dilma Rousseff - 2014"	42
	Assunto: O reconhecimento do direito à cidadania foi fortemente alicerçado na democratização do acesso à educação.	
	TOTAL	161

Fonte: Planos de Governo Lula e Dilma (2003-2018) - Elaborado pela autora.

A codificação dos planos de governo permitiu identificar quais eram as propostas educacionais que os candidatos ao governo federal apresentaram durante o período da campanha eleitoral. Para agrupar os trechos de textos referentes à educação, utilizamos os mesmos códigos (nós) com os quais identificamos os diversos atores catalogados na pesquisa. Com isso, obtivemos dois atores, Lula e Dilma (não consideramos os textos em separados das campanhas dos dois mandatos, apenas o candidato como texto único) e suas respectivas associações com os projetos para o Ensino superior:

Figura 16 - Diagrama de codificação dos Planos de Governos de Lula e Dilma



Fonte: Planos de Governos de Lula e Dilma (20033-2018) - Elaborado pelo NVivo 14.

Com base no diagrama gerado no software NVivo, a partir da codificação dos planos de governos, no eixo central encontra-se os códigos que estão relacionados aos projetos educacionais dos dois atores políticos (Lula e Dilma), sendo representado pelas políticas públicas do FIES e Prouni, diálogos referentes à expansão do ensino superior privado (1.2 Exp. Privado) e pública (1.1 Exp. Público), garantia de acesso aos indígenas (3.3 Indígenas) e construção de políticas de qualidade no ensino superior (1.7 Qualidade do ES). Observa-se que a sustentação do projeto expansionista do ensino superior vai ser fortalecido pelos programas do setor privado, principalmente pelas políticas públicas do FIES e Prouni, aos quais impulsionaram o crescimento das IES particulares em um ritmo mais acelerado do que as universidades públicas. Conforme esta pesquisa já apontou, o setor público também foi beneficiado pelo projeto expansionista, principalmente pela criação de novas universidades federais e a criação de novos campuses no interior dos estados, regiões distantes das capitais e, consequentemente, das universidades.

No que concerne aos assuntos referentes somente aos planos de governo de Lula, temos o reconhecimento da falta de assistência à permanência estudantil (3.5 Permanência estudantil), ou seja, auxílios financeiros para contribuírem com a permanecia estudantil na universidade durante todo período do curso, principalmente em cursos diurno e integral. O tema referente à função do ensino superior (1.8 Função do ES) refere-se ao projeto de reconhecer que a "educação é antes de tudo um instrumento de promoção da cidadania e, sobretudo nos dias de hoje, instrumento fundamental para o desenvolvimento e a inserção competitiva de qualquer nação no mundo". (LULA DA SILVA, 2002, p.44)[81].

Com isso, o desenvolvimento de políticas educacionais integra um conjunto de *policies* que representa um instrumento de competição internacional, distanciando-se de abordagens que reduzem o tema a análises sem pressupostos metodológicos e científicos. As políticas educacionais, nesse contexto, integraram algumas nações no mercado competitivo internacional e firmaram acordos de empréstimos e parcerias. O projeto expansionista do ensino superior se apoiou na formulação de políticas públicas e em diversas ações realizadas pelo governo federal, instituições públicas e, sobretudo, privadas. (SOUZA, 2018).

Entre os temas referentes exclusivamente aos planos de governos de Dilma (2011-2016), destacam-se a aprovação da Lei de Cotas (2.3 Lei de Cotas) que já possuía uma discussão de mais de 12 anos em diversas comissões na Câmara dos Deputados. Com isso, a mobilização

[81] LULA DA SILVA, L. I. **Programa de Governo 2002:** Um Brasil para Todos Crescimento, Emprego e Inclusão Social. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

desse tema foi uma das bandeiras defendidas no projeto educacional do seu governo. Contudo, garantir somente a promulgação dessa lei não seria suficiente, dessa forma, foram ampliadas as discussões que envolvessem os alunos de escolas públicas (3.1 Esc. Púb - Bx Renda) e os pretos e pardos (3.2 Pretos e Pardos), bem como a expansão e acesso ao ensino médio técnico e graduação, com a criação de novos institutos federais de educação (1.4 Criação e Exp. dos IFs) e "O projeto de construção das Instituições Federais de Educação Tecnológica (IFET), o qual será ampliado. As cidades polos ou com mais de 50 mil habitantes possuirão, pelo menos, uma escola técnica". (ROUSSEFF, 2010, p.13)[82]. Estas ações integraram-se ao projeto de crescimento educacional que está pautado nas metas do PNE (2014-2024).

Após o desenvolvimento das ações que contribuíram para a ampliação do ES no plano de governo e da reeleição da ex-presidente Dilma, confirmava que esse projeto educacional teria continuidade, bem como o alargamento do número de estudantes de baixa renda e escolas públicas. De acordo com a presidente Dilma Rousseff, "ampliou-se fortemente a oportunidade de chegar à universidade. Além de oportunidades reais de entrada na rede pública de ensino superior, o estudante também pode ter acesso, a partir do Enem, a um caminho de oportunidades também na rede privada, seja por meio do ProUni ou do Fies". (ROUSSEFF, 2010, p.21).

Após a codificação dos Programas de Governos de Lula e Dilma, conforme demonstramos no diagrama representado pela **Figura 16**, foi possível confrontar com a nossa hipótese inicial de pesquisa de que as políticas públicas desenvolvidas durante os governos de Lula e Dilma foram marcadas por uma agenda de desenvolvimento social. Desse modo, as políticas formuladas para a educação superior promoveram o acesso dos egressos do ensino médio de escolas públicas, promoveu economicamente algumas regiões do país com a interiorização das universidades por meio do Reuni e dos institutos federais, a ampliação do financiamento estudantil com o Fies e bolsas de estudos pelo ProUni. Isto demonstra que houve uma integração entre as propostas contidas nos planos de governo e o desenvolvimento dessas "ideias" ao longo do governo a partir de uma agenda de desenvolvimento social, as quais foram materializadas com a implementação das políticas públicas educacionais.

---

[82] ROUSSEFF, D. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira:** O Brasil mudou. E vai continuar mudando. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

4.5 Orçamento Federal (2003-2018)

Nos planos de governo de 2003 a 2018, já sinalizavam mudanças para o campo educacional e, consequentemente, a ampliação de recursos destinados à educação em todos os seus níveis e modalidades, principalmente para o ensino superior. Ou seja, a agenda educacional passou por reestruturação, a partir da formulação de políticas públicas que visavam à criação de novas IES públicas e privadas para atender ao crescimento da demanda devido às políticas de democratização de acesso e ampliação de créditos educativos, entre outros.

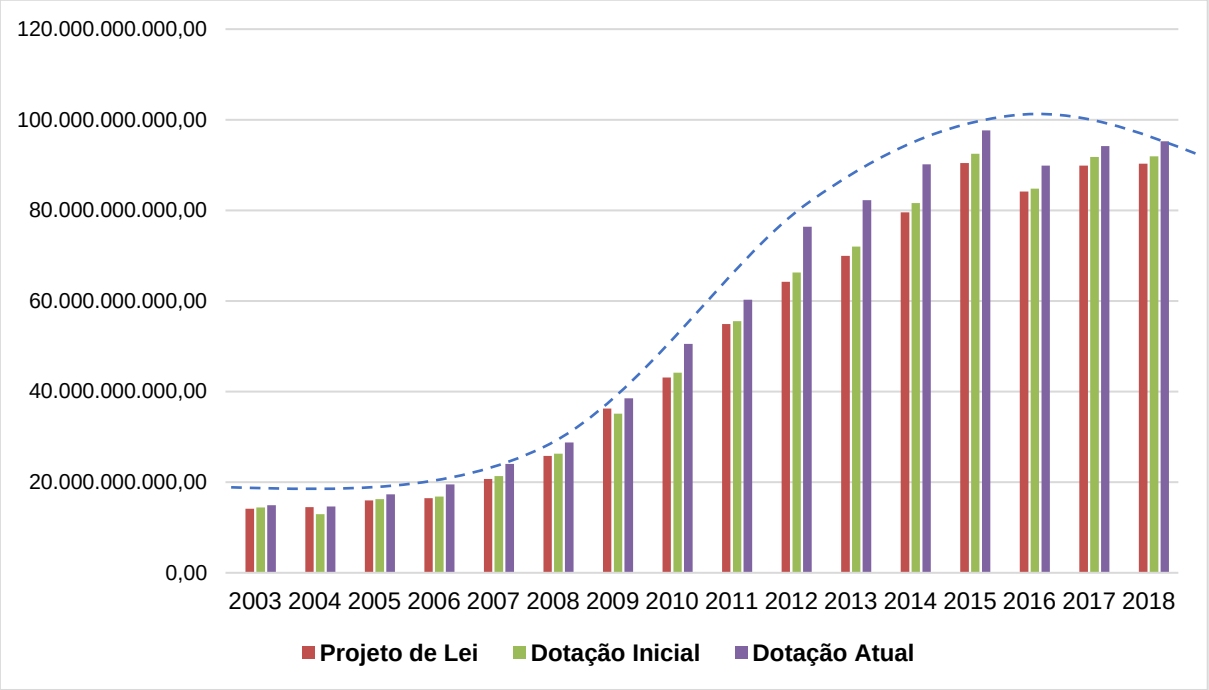
De acordo com Mendes (2015), o setor educacional foi privilegiado em termos de alocação de recursos federais, sobretudo entre os anos de 2004 a 2014. Ao analisar as despesas do Governo Federal neste período, a partir da porcentagem da Receita Líquida do Tesouro Nacional, nota-se que a educação desponta como o item de despesa que mais cresceu. Assim, para a educação: "Em 2004 os desembolsos para o setor equivaliam a 4% da receita líquida do Tesouro, tendo passado a 9,3% em 2014. Um salto nada desprezível de 130%". (MENDES, 2015, p. 1). A partir do crescimento de investimento no setor educacional sugere que também seria ampliada as receitas para o ensino superior. Isto significa que os formuladores de políticas públicas estiveram atentos a esse momento e buscaram a captação de diferentes recursos (financeiros, institucionais e burocráticos) para reduzir os conflitos e mobilizar ações para que suas demandas fossem percebidas, visto que o momento estava propício para atender as ideias referentes ao ensino superior e avançar na agenda governamental.

Para a apresentação do orçamento da União foi utilizado como referência o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)[83], o qual se trata de um sistema estruturante do governo brasileiro que recebe os processos de planejamento e orçamento. O acesso ao sistema do SIOP permite elaborar diversos gráficos e tabelas comparativos de todas as despesas da União e de suas autarquias. Contudo, o resultado apresentado é condicionado à seleção de diversos filtros escolhidos pelo pesquisador. Para esta pesquisa, foram considerados os seguintes filtros: Orçamentários: (26000) Ministério da Educação; (47000) Ministério do Planejamento e Orçamento; (01000) Câmara dos Deputados; (02000) Senado Federal; (71102) Recursos sob Supervisão do Ministério do Planejamento e Orçamento; e (73107) Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação. Apresenta-se, na sequência, os gráficos do orçamento público que serão utilizados como referência de potenciais indicadores de atenção governamental.

---

[83] Esse site pode ser é acessado pelos endereços: www.siop.gov.br e www.siop.planejamento.gov.br.

Gráfico 18 - Evolução orçamentária do Ensino Superior (2003-2018) através dos exercícios (Projeto de Lei, dotação inicial e dotação atual) *

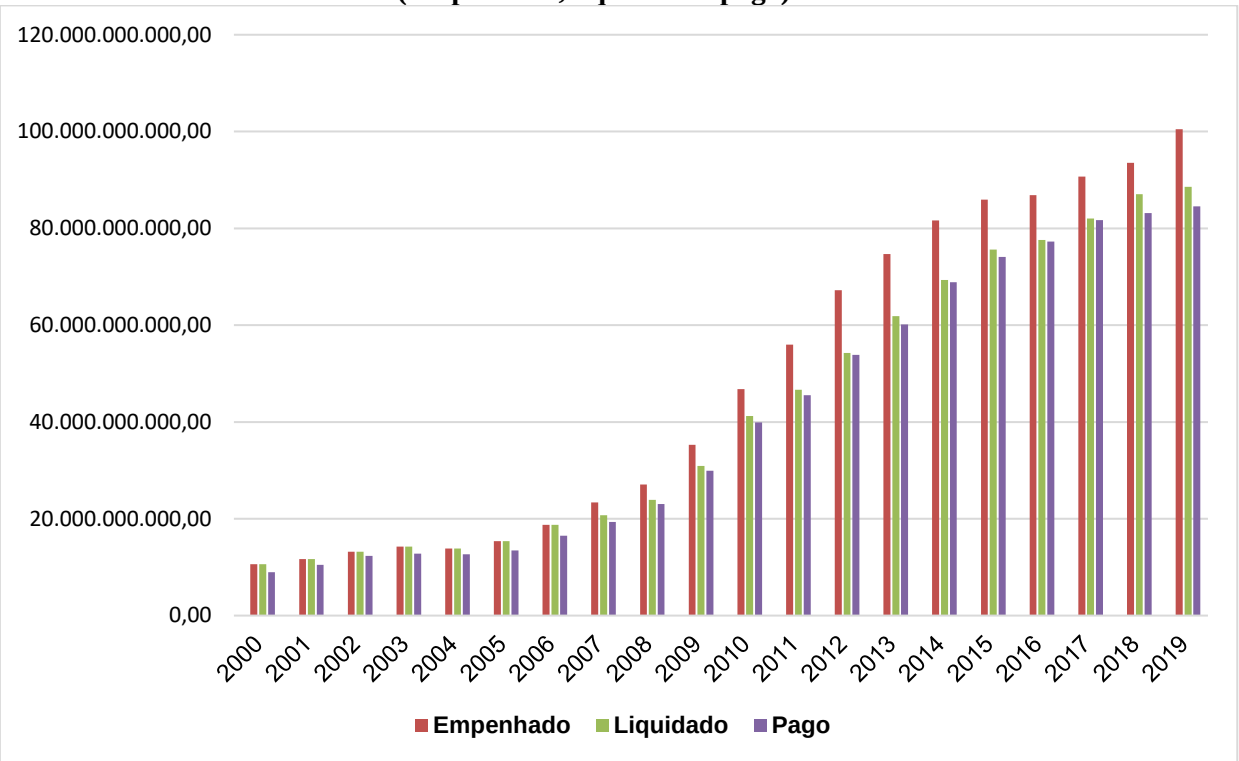


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (2023) - Elaborado pela autora.

*Dotação Inicial é obtida pelo saldo da conta contábil. Já a Dotação Atual é evidenciada pelo valor da dotação inicial mais os créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício, deduzidas as anulações/ cancelamentos correspondentes.

A evolução orçamentária para o ensino superior, conforme consta no **Gráfico 17**, inicia-se na análise com o primeiro bloco, compreendido entre os anos de 2003 a 2006, quando havia uma dotação com crescimento lento, atingindo, no final do período, o montante próximo de 20 bilhões. Na sequência, a partir de 2007, acelera-se o ritmo de ampliação de recursos, chegando à aproximadamente 40 bilhões em 2010, o que representa um aumento de 100%. Para os anos de 2011 a 2015 está concentrado o pico de em 92 bilhões em 2015, com um crescimento de pouco mais de 50 milhões, ou seja, de 125%. Após este período áureo de taxas positivas de evolução orçamentária de 2015, para 2016 registra-se uma queda de 8 bilhões. Entre 2017 e 2018, houve uma recuperação, porém, não alcançando o ápice de 2015. O ensino superior nesse período estava crescendo e recebendo mais investimento, esse movimento é entendido pelos formuladores de políticas públicas, como um período que está aberto às novas propostas ou reorganizações de outras, dentro desse projeto desenvolvido pelo Executivo.

Gráfico 19 - Evolução orçamentária do Ensino Superior (2003-2018) através dos exercícios (Empenhado, liquidado e pago) *



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (2023) - Elaborado pela autora.

*O empenho é o valor que o órgão público reserva para efetuar um pagamento planejado, podendo ocorrer após a assinatura de um contrato de prestação de serviço. Quando cada serviço for executado o valor é liquidado, e quando o prestador de serviço receber o valor do serviço concluído, este é considerado o valor pago.

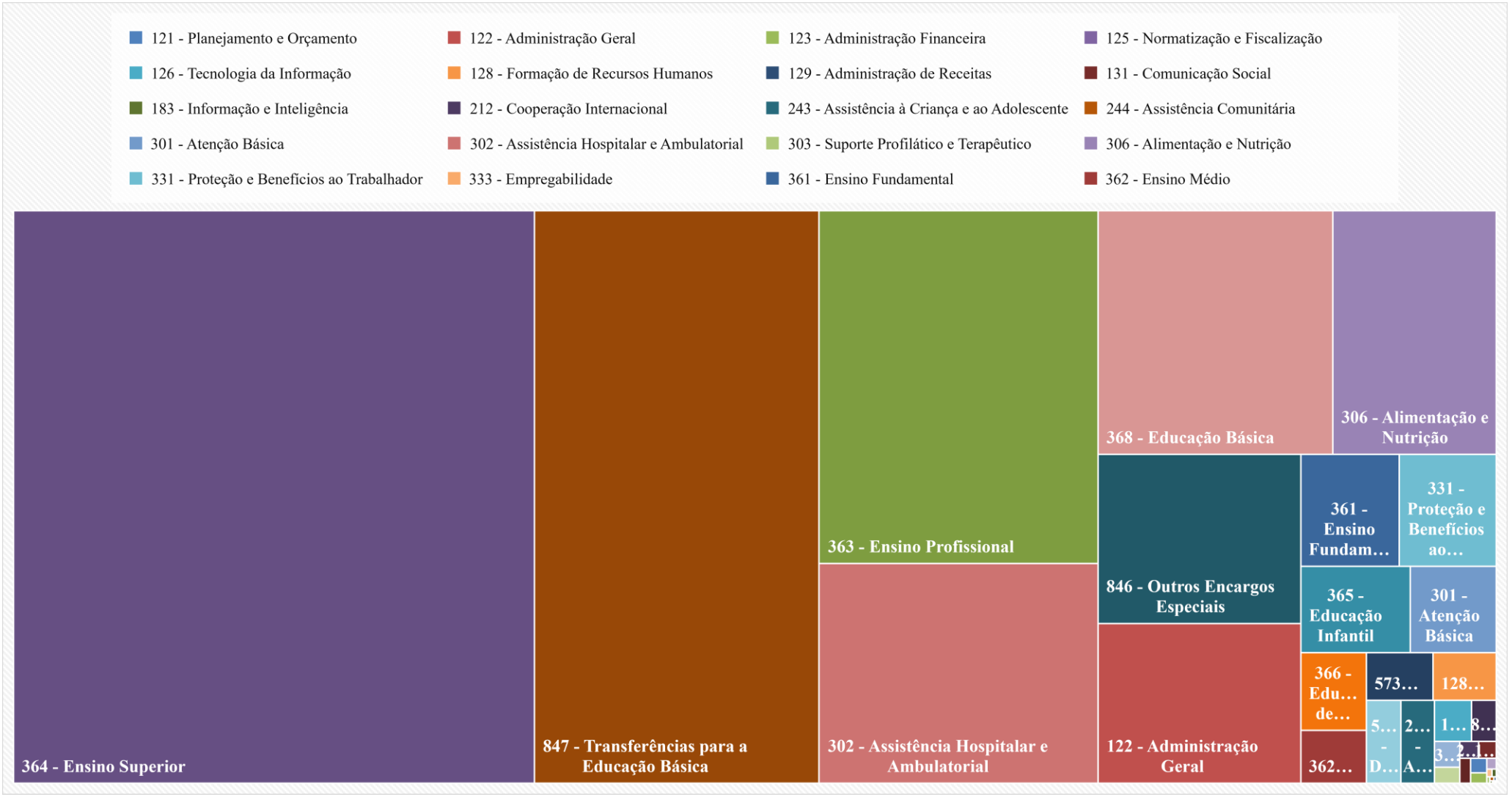
A partir do Gráfico 19 permite a verificação da evolução orçamentária do Ensino Superior entre os anos de 2003 a 2018 através da descrição dos gastos de empenho, liquidado e pago. Isto significa que após o recebimento do crédito orçamentário pelas unidades gestoras, as quais estão em condições de efetuar a realização da despesa, devem ser obedecido os três estágios descritos no gráfico: Empenhado, Liquidado e Pago.

Este processo inicia-se com o empenho, que é o estágio da despesa e precede sua realização, estando restrito ao limite do crédito orçamentário. A sua formalização ocorre por meio da emissão da Nota de Empenho (NE), comprometendo, dessa forma, os créditos orçamentários e tornando-os indisponíveis para nova utilização. Posteriormente, ocorre a liquidação da despesa que consiste em verificar se há condição de cumprir com o direito do credor, registrado no empenho. Tal verificação é feita a partir da comprovação documental do respectivo crédito. Por fim, a realização do pagamento acontece na entrega do numerário ao credor, extinguindo a obrigação, conforme contratado. O pagamento da despesa só poderá ser efetuado após sua regular liquidação. Nota-se que há uma diferença no saldo em todos os anos

entre o valor empenhado até o pagamento ocorrer de fato. Entretanto, após 2009, o empenho passou a ser significativamente maior que os valores liquidados e pagos, como exemplo cita-se o ano de2019 que chegou a 16 bilhões. Nota-se que esse saldo pode se enquadrar na seguinte situação, quando há uma inscrição de restos a pagar que oneram financeiramente o próximo exercício e diversas despesas que são empenhas por estimativa, como é o caso da utilidade pública, que pode apresentar economia orçamentária no final do exercício.

A próxima maneira de apresentar o orçamento federal é por meio do Gráfico 20, que é um Diagrama de árvore para comparar a distribuição orçamentária do ministério da educação para diversos segmentos da educação. Verifica-se que os gastos com ensino superior são nitidamente maiores que a soma de várias despesas educacionais. Por exemplo, se somar os gastos com a educação básica, profissional e alimentação e nutrição, não chega a 70% da verba alocada para ensino superior.

Gráfico 20 – Distribuição do Orçamento do Ministério da Educação (2003-2018)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (2023) - Elaborado pela autora.

Portanto, o governo federal, ao formular a expansão do ES, também precisou alinhar esse projeto juntamente ao Ministério de Planejamento e Orçamento e às ampliações de recursos para as Leis Orçamentárias Anual (LOA) dos anos seguintes. Estes novos projetos para o ES precisaram de uma reestruturação dos gastos públicos com educação para implementarem as novas políticas desenvolvidas pelo Estado e pelos formuladores de políticas públicas.

Nesse momento de disputa por orçamento, é reconhecida a existência de diversos problemas públicos, mas não são todas as soluções que estão prontas e dialogam diretamente com os objetivos já estabelecidos pelo Estado. Para Sampaio (2000), os atores representados pelas associações, conforme mapeamos nos gráficos desta pesquisa, possuem pautas muito singulares, o que levam essas associações para arenas específicas, delimitando suas esferas de atuação e os interesses de suas alianças políticas e institucionais.

Contudo, as comunidades de políticas mais habilidosas na formulação de políticas captam as necessidades do momento e elaboram ações/soluções para essas demandas, as quais terão mais chances de alavancar suas ideias no processo de formulação de políticas e, posteriormente, avançar para os estágios finais da agenda governamental. No momento em que os problemas públicos são percebidos pelas comunidades de políticas, um clima de incerteza é gerado entre os atores, os quais precisam se fundamentar em diversos símbolos, estatísticas sociais e históricas para convencerem que determinada questão é de fato relevante. Quando isso ocorre, é necessário convencer os outros interlocutores da proposta, principalmente quando o orçamento público for favorável para receber as ideias desses atores. (STONE, 2002; BIRKLAND, 2007; 2019).

Esse consenso de ideias pode ser entendido também como um monopólio de políticas" (*policy monopoly*) a partir de um conjunto de atores que compartilham um entendimento específico sobre uma questão, unindo-se por interesses, marcando a entrada ou bloqueio de indivíduos no processo decisório. Para sustentar essas ideias nos arranjos institucionais e permitir a compreensão de uma política entre os membros de um subsistema, é necessário que a imagem dessa política (*policy image*) esteja bem articulada. (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Neste momento, para Kingdon (2014), ocorre o fluxo de soluções ou alternativas (*policy stream)* dentro das comunidades de políticas. A convergência entre o reconhecimento do fluxo de problemas e das soluções chama-se janelas de oportunidades. A abertura das janelas de oportunidades gera situações importantes de mudança, atraindo as comunidades de políticas, já que são momentos transitórios, pois as "janelas" abrem e fecham rapidamente em situações de

mudanças no governo, congresso, gestão das estatais e alterações orçamentárias. As oportunidades de mudança na agenda finalizam com o término das consonâncias entre os três fluxos. (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2018; ARAUJO; RODRIGUES, 2017).

Ao longo desta seção, apresentamos a dinâmica do funcionamento das audiências públicas e a participação dos diversos atores que compõem as comunidades de políticas da educação superior pública e privada. Estas comunidades são formadas por diversas associações, as quais defendem suas coalizações de interesses durante o processo de formulação das políticas públicas mapeadas neste trabalho. Compreender o campo político ocupado pelos atores envolvidos no processo de expansão do ensino superior significa reconhecer a complexidade do campo, o qual não pode ser resumido à dualidade entre o público e o privado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo principal analisar o desenho institucional da política expansionista do ensino superior no Brasil, a partir do processo de formulação de políticas públicas nos Governos de Lula (2003-2010), Dilma (2011-08/2016) e Temer (08/2016-2018), desdobrando-se em dois objetivos específicos. O primeiro teve como intuito analisar e coletar os relatórios das Comissões de Educação e Cultura (2003-2012) e das Comissões de Educação (2013-2018) da Câmara dos Deputados, PLs, requerimentos das audiências, eventos e as notas taquigráficas das audiências públicas que trataram sobre o tema "Expansão do Ensino Superior público e privado organizadas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal (2003-2018). Já o segundo, mapeou os atores e instituições envolvidos no processo de expansão do Ensino superior a partir da participação nas audiências públicas, relacionando-os com as ideias defendidas ou refutadas nessas reuniões públicas.

A motivação da pesquisa foi compreender a formulação de políticas educacionais a qual é definida como um campo complexo em que os múltiplos atores agem por meio de diferentes estratégias para formar as coalizões de interesses da sua comunidade de política. Com isso, a partir da revisão bibliográfica, notamos a ausência de pesquisas no campo de formulação de políticas públicas que revelassem os principais atores e instituições pertencentes ao subsistema estudado, bem como demonstrasse as articulações necessárias para o desenvolvimento das políticas educacionais durante o recorte temporal delimitado nesta pesquisa. Esta análise rompe com a linearidade em pesquisas sobre o ensino superior realizados através de uma política pública específica, apontando seus resultados em determinada comunidade, apresentação dos resultados da expansão por região, por áreas de conhecimento ou pela oposição entre o público e privado.

A trajetória desenvolvida ao longo deste trabalho buscou compreender os fundamentos que embasam a pesquisa de políticas públicas e as diferentes ações dos governos frente aos problemas públicos referentes à educação, especificamente ao ensino superior. Isto significa que o nosso problema de investigação foi analisar a formulação de políticas públicas, as quais, em governos democráticos, são resultados de seus propósitos eleitorais que já estão pré-definidos nos seus programas de governo. Os resultados destas ações produziram mudanças na sociedade, atraindo atores que formaram as coalizações dos partidos que governam e, consequentemente, afastando aqueles que se opõem às ações, principalmente no momento da formulação.

Na seção 2, apresentamos uma ampla revisão bibliográfica sobre a formulação de políticas públicas, formação de agenda governamental, bem como o papel dos diferentes atores na elaboração e no reconhecimento dos problemas públicos. Entendemos, à princípio, que se a política pública é um fenômeno complexo, o qual consiste em inúmeras tomadas de decisões por diferentes atores que compõem o governo ou que operam externamente ao Estado, então, é preciso mapear essas decisões e os atores/instituições. Assim, as políticas públicas são moldadas dentro das estruturas nas quais esses atores operam a partir das ideias que defendem, aliando-as com as forças que se relacionam com as interações dentro do processo de *policy-making.*

Os problemas públicos entendidos como as demandas educacionais da sociedade, e principalmente do governo no que se refere à formulação de políticas para a educação superior, tinham como pressupostos conseguir alavancar as taxas de matrículas nesse setor por meio de estímulos para a ampliação do setor privado e a expansão e interiorização da rede federal. Este movimento não foi construído totalmente nos primeiros anos analisados da pesquisa, ou seja, foi um processo que precisou se desenvolver em etapas. Primeiramente, buscou a ampliação orçamentária para o setor, aglutinou atores interessados em defender essa temática, elaborou as etapas do projeto, formulou as políticas públicas para o setor e, por último, implementou novas legislações que regulamentaram o projeto expansionista. O Brasil passou a desenvolver políticas públicas que visassem fortalecer e ampliar o subsistema para o ensino superior após o início do Governo de Lula, em 2003.

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 de que após as demandas serem reconhecidas como problemas públicos, entrarem e saírem das agendas. Quando ingressam, ganham relevância, mas, posteriormente, perdem espaço com a chegada de outras questões, em decorrência da limitação de recursos humanos, financeiros, materiais e a falta de pressão popular. Assim, 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 para todos os problemas. Contudo, 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). (SUBIRATS, 1989; BIRKLAND, 2007; CAPELLA, 2007).

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, 2007; SECCHI, 2013).

Os atores que compõem as comunidades de política possuem uma preocupação em comum em relação a uma área específica (*policy area*) de problemas público, sendo capazes de realizarem diferentes interações a partir da defesa deste interesse. A busca por objetivos comuns não se relaciona ao local de origem desses atores, sejam pertencentes ao governo ou não. Esta comunidade de especialistas segue seus objetivos, independente de eventos políticos como mudanças de administração ou pressão do legislativo. Contudo, as decisões são tomadas dentro dessas comunidades de políticas em processos fechados para outras comunidades e para o público em geral. (KINGDON, 2014; RICHARDSON, 2000).

Após apresentar o mecanismo de funcionamento institucional da formulação de políticas públicas e formação da rede de atores, na seção 4 deste trabalho apresentamos a dinâmica e o contexto histórico do subsistema escolhido para investigar nessa pesquisa. Partimos do pressuposto de que as ações políticas que visam a formulação de políticas educacionais deixaram de ser tratadas como problemas “domésticos” para se tornarem um instrumento de competição internacional. Ou seja, o reconhecimento dos problemas públicos referentes à educação deixou de ter importância somente em assuntos subnacionais para se tornarem índices de visibilidade e legitimação dos resultados das políticas sociais desenvolvidas nesses países, sobretudo no mercado competitivo internacional para firmaram acordos de empréstimos e parcerias. Consequentemente, diversas nações passam a investir nas melhorias de vários indicadores sociais como educação, saúde, saneamento básico, habitação, entre

outros, visto que no contexto internacional, estes países, ao aprimorarem os seus indicadores sociais, também melhoravam a sua imagem política frente às outras nações.

O projeto expansionista do ensino superior no Brasil ganhou força por meio de diversas ações realizadas entre o governo federal, instituições públicas e, sobretudo, privadas após os anos 2000. Desse modo, assuntos ligados ao ensino superior passaram a ocupar uma posição de destaque na mídia nacional, sendo objeto de matérias em jornais brasileiros e internacionais. Este cenário uniu dois fatores, sendo o primeiro o crescimento do setor, e o segundo, o investimento do governo, tendo como resultado a atração de representantes de grupos educacionais internacionais para investirem no promissor mercado educacional brasileiro. Dessa maneira, esse nível de ensino se apropria de espaços privilegiados na agenda pública do Brasil. Entretanto, esse contexto foi resultado de um processo de expansão do ensino superior que ocorreu em âmbito mundial. Isso fez com que se institucionalizassem como um campo de pesquisas para mapear os atores, as instituições e as ideias que circulavam no subsistema de ensino superior, os quais fortaleceram os consensos entre os diversos atores que compõem as comunidades de políticas.

A análise da ascensão das pautas que envolveram a expansão do ensino superior no Brasil a partir do modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2014) – fluxo dos problemas, da política e das soluções - para analisar a agenda governamental. O primeiro fluxo, referente aos problemas, contou com os indicadores de baixa taxa de matrículas, principalmente de jovens de 18 a 24 anos, investimento que pode ser compreendido como baixo ou nulo na expansão das instituições federais, crise financeira nas IES federais, inexistência de uma política nacional de cotas, ampliação dos auxílios de permanência estudantil, a necessidade de remodelar as políticas de financiamento estudantil, entre outras. Já o fluxo da política é entendido a partir da entrada de Lula como presidente, na ampliação do orçamento federal para o ensino superior e a reorganização dos ministérios e conselhos e o fluxo das soluções que se apoiam na elaboração das políticas públicas - ProUni, Reuni, Lei de Cotas e nova legislação para o FIES.

Nesse sentido, o modelo de Kingdon (2014) foi importante para compreender os problemas educacionais referentes ao ensino superior no início dos anos 2000. A expansão e democratização de acesso passou a ser um campo ocupado por diversos atores que buscaram soluções para essa temática a partir dos representantes das associações e sindicatos de ensino superior - públicos e privados -, movimento sociais, burocratas ligados ao executivo, secretarias e ministérios e o preciso engajamento com o legislativo. A eleição de Lula foi um marco importante para pensar sobre a educação superior em novas dimensões, em uma nova chave

analítica, na perspectiva de ampliação do setor, inserção dos jovens (18 a 24 anos), democratização de acesso e ampliação de recursos para políticas de permanência estudantil, como apresentamos na seção 3.

No que se refere ao resultado do mapeamento dos atores que compõem as comunidades de políticas, este foi realizado em duas etapas, sendo a primeira uma verificação de todos os temas e requerimentos das audiências públicas que envolveram as discussões sobre ensino superior. Na segunda, foi realizada a análise de conteúdo das audiências públicas e os participantes, buscando vincular esses atores/instituições à defesa de posicionamento nas audiências públicas.

Ao dividir a expansão do setor público, pelos temas analisados nas audiências sobre a expansão do setor público, as instituições que mais construíram diálogos e fortaleceram a imagem da proposta de ampliação da educação superior pública foram a SESU, SETEC, UNE e o MEC. Observem como as instituições ligadas ao governo foram majoritárias na efetivação da defesa do ensino público, bem como a UNE na representação do movimento estudantil que apoiou a expansão. A defesa da criação e expansão dos IFs contribuíram para o fortalecimento do debate, amplamente defendido pela SETEC, CONFECET e SINASEFE.

Notamos um comportamento semelhante entre as comunidades de políticas ligadas à expansão do ES privado e àqueles referentes aos temas de fusões de IES, introdução do capital estrangeiro e da criação dos grupos educacionais. As entidades que mais atuaram nas reuniões foram o SEMESP, ABMES e SESU. Em polos opostos de discussão, tanto os deputados e Senadores requerentes das audiências quanto a UnB realizaram críticas à expansão privada, principalmente na criação dos grupos educacionais, porém esses argumentos constituem a principal linha de defesa da SEMESP, a qual oferta consultoria para diversas instituições privadas.

A participação da UNE como representante do movimento estudantil merece destaque, visto que marcou presença em todas as audiências públicas analisadas entre os anos de 2003 e 2018. A construção do diálogo sobre o ensino público foi incisiva e bem articulada na defesa da ampliação dos recursos destinados à permanência estudantil e manutenção das universidades, aumento salarial para os docentes e técnicos administrativos e aceleração da entrega das novas instituições que já tinham seus PLs aprovados. No que se refere ao ensino privado, a UNE realizou as defesas contundentes do acesso à educação, ampliação das políticas de crédito estudantil, renegociação de dívidas estudantis, redução das taxas de juros e melhores condições do financiamento estudantil. Isto significa que o movimento estudantil representado

pela UNE nas audiências públicas atuou na defesa de um sistema de ensino superior mais democrático e inclusivo, ou seja, a atuação do movimento estudantil não privilegiou a educação pública ou privada, mas sim o sistema de ensino superior como um todo.

Na Lei de Cotas ocorre uma diversificação das instituições participantes para defender as ideias referentes à construção do diálogo sobre as políticas raciais como a Secretaria Executiva de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), juntamente com a ONG EducaAfro e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB). Estas organizações trabalharam em concordância com o MEC e a SESU. Outra categoria participante foram os acadêmicos e pesquisadores de diversas universidades públicas como a USP, UnB, UFRJ, UFMG e UERJ, com o objetivo de gerar soluções, compondo as comunidades de especialistas. Nota-se a ausência da participação do Movimento Negro Unificado (MNU)[84] nas audiências públicas referentes às discussões sobre as cotas raciais nos dois momentos em que essa temática entrou em pauta na Câmara dos Deputados, sendo no primeiro governo do Lula (com a inclusão no currículo escolar da educação básica os estudos da cultura afro-brasileira a partir da Lei 10.639/03**)** e no primeiro governo da Dilma com a aprovação da Lei de Cotas, nº 12.711/2012.

Ao analisarmos a expansão do ensino superior por meio da utilização dos principais conceitos dos modelos de análises de políticas públicas, compreendemos esta pesquisa como um processo complexo, instável e sujeito a relações de poder entre diversos atores e instituições. Nesta pesquisa, considerando todas as IES, sindicatos, ONGs, órgãos públicos e as diversas associações ligadas ao setor público e privado como membro das comunidades de políticas, foram contabilizadas 99 instituições e 224 atores. Com relação às instituições específicas do ensino privado, desprezando órgãos públicos como MEC, SESU e SERES, temos aproximadamente 25 organizações.

Nas análises, foram incluídas variáveis como as ideias, a mídia e a opinião pública, considerando-as importantes influências na consolidação de uma política. Diante da impossibilidade de conhecer a relação de todas as variáveis e suas reais capacidades de

[84] O Movimento Negro Unificado (MNU) surge em 1978 como expressão da ebulição social que sucede uma série de episódios racistas na cidade de São Paulo. Diante da crescente e escancarada manifestação da estrutura racista que permeia a sociedade brasileira desde a escravidão, organizações como o MNU emergem, frequentemente, de ambientes que acabam servindo como espaços de convivência compartilhada pela população negra, tais como o teatro, o hip hop e núcleos jornalísticos específicos. É nesse contexto que os jovens militantes constroem o seu próprio movimento e definem como principal luta a "defesa do povo negro em todos os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais". (PINHO, 2023, s/p)

influência no contexto estudado, buscamos ampliar o período de análise, recorrência entre os atores e as instituições e elencar os assuntos mais debatidos dentro da arena política escolhida para a investigação nesta pesquisa - as audiências públicas.

A presente tese produziu como contribuição analítica principal o alargamento das pesquisas que envolvem atores, ideias e instituições no processo de formulação de políticas públicas dentro do subsistema referente ao ensino superior. Desse modo, o trabalho buscou colaborar também para pesquisas que se apoiam nos conceitos teóricos dos modelos de análises de políticas públicas que não realizam a aplicação parcial ou total dos modelos. Em suma, os temas analisados para identificar as principais ideias que estão inscritas no subsistema – Ensino Superior - foram relacionados aos atores e instituições identificados na pesquisa, permitindo compreender não só o processo de expansão desse nível de ensino, mas também as diferentes articulações que contribuíram para o crescimento do setor e desenvolvimento das políticas de democratização de acesso e diversificação do perfil dos estudantes da educação superior. O lócus escolhido como campo principal de investigação da pesquisa, mapeamento dos atores e instituições e ideias predominantes, bem como o método de análise, podem contribuir para a investigação de outras políticas setoriais.

REFERÊNCIAS

ABMES. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. 2021. Disponível em: https://abmes.org.br/legislacoes/categoria/20?page=51# Acesso em: 10 nov. 2021.

ADORNO, S. Os **Aprendizes do Poder.** Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra. 1988.

AGUIAR, V. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 113-26, Mar. 2016.

AGÊNCIA SENADO. As 20 metas do PNE e a avaliação do Inep. Agência Senado, Brasília, 17 fev. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/02/17/as-20-metas-do-pne-e-a-avaliacao-do-inep. Acesso em: 15 out. 2023.

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. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1679-395164108. Acesso em: 22 Dec. 2020.

ALVES, D.; FIGUEIREDO FILHO, D. B; SILVA, A. H. O poderoso NVivo: Uma introdução a partir da análise de conteúdo. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 2, p. 119-134, dez. 2015. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/3723/3025. Acesso em: 31 out. 2021.

ARAÚJO, S. V. G. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012:** Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom. 2007. 458f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política UnB– Brasília, 2007.

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. ***Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos,*** vol. 2, nº 2, p. 58-74, 2012

ARAUJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, 83, 2017. Disponível em: http://journals.openedition.org/spp/2662. Acesso em: 15 mar. 2021.

ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2012v11n21p83. Acesso em: 15 jul. 2023.

ARRETCHE, M. T. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.), **Avaliação de políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos especiais, 1998.

ARRUDA, E. P.; ARRUDA, D. E. P. Educação a Distância no Brasil: Políticas Públicas e Democratização do Acesso ao Ensino Superior. **Educação em Revista**. Belo Horizonte v. 31,

n. 3, 332, p.321-338, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-4698117010Acesso em: 15 out. 2023.

ATUALIZADA LEGISLAÇÃO que regulamenta Educação a Distância no país. 29 de maio de 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/49321-mec-atualiza-legislacao-que-regulamenta-educacao-a-distancia-no-pais. Acesso em: 10 maio 2023.

BACKES, A. L. Bicameralismo no Brasil: o que pode uma "minoria"? 1999. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11182. Acesso em: 15 jul. 2023.

BALBACHEVSKY, E.; SAMPAIO, H.; ANDRADE, C. Y. Y. Expanding Access to Higher Education and Its (Limited) Consequences for Social Inclusion: The Brazilian experience. **Social Inclusion**, v. 7, n. 1, p. 7-17, 10 jan. 2019. Cogitatio. Disponível em: http://dx.doi.org/10.17645/si.v7i1.1672. Acesso em 10 jan. 2021.

BARBOSA, M. L. O. Expansão, Diversificação, Democratização: questões de pesquisa sobre os rumos do ensino superior no Brasil. **Caderno CRH**. 2015, v. 28, n. 74. Acesso em: 4 ago. 2021, pp. 247-254. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000200001. Acesso em 10 jan. 2021.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. **A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda**, 2010. Disponível em: https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf Acesso em 10 jan. 2021.

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

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

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.

BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process:** theories, concepts, and models of public policy making. New York: Routledge, 2019.

[B^3]. Ações do COGN3 - Grupo Cogna Educacional. Disponível em: https://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/cotacoes/?symbol=COGN3. Acesso em 10 out. 2023.

BOURDIEU, P. Algumas propriedades dos Campos. In: **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1983.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. A dinâmica da atenção governamental sobre as políticas de saúde no Brasil: equilíbrio e pontuações nas primeiras décadas pós-redemocratização

(1986-2003). **Saúde e Sociedade**. 2019, v. 28, n. 3. Acesso: 2 out. 2021, p. 80-96. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-12902019180570.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, mar. 2016.Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/3710. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni. DOU, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. DOU, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL**. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Relatório do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: Reuni 2008. Brasília, DF, 2009. Disponível em: Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005**. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11195.htm. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL **Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8948.htm#art3%C2%A75. cesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE).** Lei Federal n.º 13.005 de 25 de junho de 2014. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014. Acesso em: 10 set. 2021

BRASIL. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Evolução do ensino superior: 1980-1998 / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. - Brasília: O Instituto, 1999. Disponível em: https://download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao_1980-1998.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Brasília: SETEC, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). Ministério da Educação. Expansão da Rede Federal: Ampliar a presença da rede federal de educação profissional em todo o Brasil é o objetivo do Plano de Expansão da Rede Federal, 2023. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-acoes/expansao-da-rede-federal. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação Gabinete do Ministro, Portaria nº 1.134, de 10 de outubro de 2016. Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-MEC-1134-2016-10-10.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da Educação Superior 2018: notas estatísticas. Brasília, 2019.

BRASIL. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Censo Da Educação Superior 2021 Notas Estatísticas. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2021.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Sinopse Estatística da Educação Superior (2003-2010). Disponível em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br. Acesso em: 10 Out. 2021.

BRASIL. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecu

cao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 10 out. 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004. Acesso em: 30 dez. 2021

CAIRNEY, P.; HEIKKILA, T. A Comparison of Theories of the Policy Process. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C**. Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2014. p. 363-390.

CALEFFI, P.; MATHIAS, A. J. L. **Universidade S.A.:** As companhias de capital aberto da educação superior no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS**. O papel do Poder Legislativo**. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/o-papel-do-poder-legislativo. Acesso em: 13 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatórios da Comissões de Educação e Cultura (CEC) – 2003 a 2012. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce#documentos-normas. Acesso em: 13 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatórios da Comissões de Educação (CE) – 2013 a 2018. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce#documentos-normas. Acesso em: 13 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 22/10/2003. Situação das universidades estaduais e autarquias municipais de ensino superior. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2003. Disponível em: https://x.gd/9l19l. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 29/10/2003.A proposta da ANDIFES para expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2003. Disponível em: https://x.gd/n95YH. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 26/11/2003. O sistema de cotas raciais para afrodescendentes. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2003. Disponível em: https://x.gd/MSYt3. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 04/05/2004. Debate sobre o Programa Universidade para Todos. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2004. Disponível em: https://x.gd/GHZX0. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 13/05/2004. Implantação do sistema de cotas em instituições públicas de ensino. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2004. Disponível em: https://x.gd/4H6Ld. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 26/05/2004. PL de iniciativa do Poder Executivo sobre o ProUni e a criação de cotas para ingresso na educação superior. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2004. Disponível em: https://x.gd/Nkyvl. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 15/06/2004. Discussão sobre a adoção de cotas raciais e étnicas nas universidades públicas. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2004. Disponível em: https://x.gd/vPS4g. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 25/11/2004. Criação da universidade federal do agreste. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2004. Disponível em: https://x.gd/XkRvi. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 25/04/2005. Reserva de vagas para estudantes egressos de escola pública em instituições federais de ensino superior. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2005. Disponível em: https://x.gd/ooHak. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 14/08/2007. Esclarecimentos sobre a importância da criação de campi da Universidade Federal do Tocantins nas cidades de Guaraí e Colinas do Tocantins. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2007. Disponível em: https://x.gd/AtHCN. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 08/11/2007. Criação da universidade federal popular da mesorregião grande fronteira do Mercosul. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2007. Disponível em: https://x.gd/qI3t6. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 15/10/2008. Discussão do Projeto de Lei nº 3.775, de 2008, do Poder Executivo, que "institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2008. Disponível em: https://x.gd/lfEMf. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 19/05/2009. Implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - PL 11982/2008. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 19/05/2010. O ingresso de grupos econômicos estrangeiros no controle de instituições privadas de educação superior do Brasil. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2010. Disponível em: https://x.gd/F07a2. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 26/05/2010. Discutir as relações de poder entre mantenedoras e mantidas das instituições educacionais de capital estrangeiro, tendo em vista a legislação em vigor. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2010. Disponível em: https://x.gd/dc6wR. Acesso em: 10 set.2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação de 10/10/2013. Destinada a debater a fusão entre as empresas KROTON educacional. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação de 10/12/2013. Destinada a tratar dos planos de expansão da rede federal de ensino, critérios e possibilidades regionais. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2013. Disponível em: https://x.gd/RQ273. Acesso em: 10 set. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação de 17/09/2013. Debater a reestruturação e a expansão das universidades federais e da educação profissional e tecnológica da rede federal no país. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação de 07/05/2015. A situação financeira e política da expansão universitária no Brasil. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação de 08/09/2015. Implantação de instituições federais de ensino superior.
Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação de 20/10/2015. O marco regulatório da educação a distância. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação de 13/07/2017. Debate sobre os impactos da redução do orçamento das instituições federais de ensino superior. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2017. Disponível em: https://x.gd/e8KBM. Acesso em: 10 set. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação de 22/08/2017. Debate sobre o pagamento da universidade pública pelas pessoas ricas.

Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2017. Disponível em: https://x.gd/3W2zP. Acesso em: 10 set. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação e Cultura de 26/09/2017. MP 785/17 - Dispõe sobre o FIES. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação de 26/09/2017. Debate sobre a crise financeira nas universidades públicas federais e a situação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ, perante a crise econômica na Educação Pública Superior. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2017. Disponível em: https://x.gd/Y6k66. Acesso em: 10 set. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação de 26/09/2017. Sucateamento das universidades públicas no Brasil. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2017. Disponível em: https://x.gd/A1KaF. Acesso em: 10 set. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Educação de 14/08/2018. Analisar e debater a EC nº 95, teto dos gastos, e o orçamento da educação. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2018. Disponível em: https://x.gd/Uv6ij. Acesso em: 10 set. 2022.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Rev. bras. enferm.**, Brasília, v. 57, n. 5, p. 611-614, out. 2004. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-71672004000500019. Acesso em: 16 abr. 2021.

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

CAPELLA, A. C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública.** 2004. 245 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. 1 v. p. 87-124

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F.G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos - CEBRAP** 2015, v. 00, n. 101. Acesso em: 23 out. 2021, p. 57-76. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003. Acesso em: 16 abr. 2021.

CAPELLA, A. C.; BRASIL, F. G. Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: Abordagens Estadunidenses. **Política Hoje,** Recife, Vol. 27, n.1, 2018.

CARVALHO, C. H. A. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao Ensino Superior. Campinas, **Educ. & Soc,** v. 27, n. 96, out., p. 979-1000, 2006. Disponível

em: Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v11n32/a03v11n32.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

CAVALCANTI, A. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional.** 2007. 300 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Unicamp, Campinas, 2007.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educ. rev.**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, dez. 2006. Disponível em http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602006000200009. Acesso em: 18 abr. 2021.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior Brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v31n111/v31n111a10.pdf. Acesso em: 03 jul. 2019.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CLARK, B. **The higher education system.** Los Angeles: University of California Press, 1983.

CORDEIRO, H. C. **Programa Reuni e seus impactos nas IES brasileiras**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia – PPGE - da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (UnB). 2020. Disponível em: https://repositorio.UnB.br/bitstream/10482/38413/1/2020_HelenCarolinaCordeiro.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

CÔRTES, 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.

CÔRTES, S. V.; SILVA, M. K. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 425-444, set. 2010. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/2973/2715. Acesso em: 10 jan. 2020.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892–915, 1971.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. 1983. **Participation in American Politics:** The Dynamics of Agenda Building (2nd ed.). Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, Oct. 2004. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300003. Acesso em: 13 Apr. 2021

DELEON, P. **The Stages Approach to the Policy Process**: What has it done? Where is it going? In: Sabatier (org.). Theories of the Policy Process. Oxford, Westview Press, 1999.

DELEON, P**.** The Historical Roots of the Field. In: GOODIN, R. E.; MORAN, M.; REIN, M. **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2008.

DERY, D. **Problem definition in policy analysis**. University Press of Kansas, 1984.

DIAS, T. **Ação afirmativa e população negra na educação superior: acesso e perfil discente.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea , 2020. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2569.pdf. Acesso em: 3 set. 2023.

DIAS, E. F.; MINTO, L. W. Ensino superior em SP: expansão privatista e consequências na educação básica. **Revista Adusp,** jan., 2010, p.78-85. Disponível em: https://www.adusp.org.br/files/revistas/46/r46a12.pdf Aceso em: 05 jul. 2018.

DURHAM, E. R.; SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior na América Latina. **Cadernos de Pesquisa**. 2000, n. 110, p. 7-37. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0100-15742000000200001. Acesso em: 2 Ago. 2021

DYE, T. D. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984.

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. Ministério da Educação. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/educacao-a-distancia?start=40. Acesso em 10 ago 2023.

EÇA, R. F., FRACALANZA, A. P.; JACOBI, P. R. A problemática da água na agenda governamental do estado de São Paulo (1920-1991). **Revista Política Pública,** *17*(1), 49-58, 2013.

FERREIRA, A. M. **Projeto de transposição de águas do Rio São Francisco**: uma análise do processo de agenda-setting (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2013.

FRANCO, M. L. P. B. **O que é análise de conteúdo**. São Paulo: PUC; 1986.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GODOI, M. S.; SANTOS, M. A. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. **Revista de Informação Legislativa:** RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p11. Acesso em 10 ago 2021

GOMES, S.; SILVA, A. L. N.; OLIVEIRA, F. C. Os governos partidários e políticos educacionais no Brasil do século XXI: a eficácia da democracia. In: ARRETCHE, M..; HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T.S. e MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

GOMES, S.; MOURA, J.; ALVES, J. O movimento social negro na formação da agenda governamental: um estudo de caso do Plano Juventude Viva. Caderno CRH [online]. 2019, v. 32, n. 87, p. 623-640. Disponível em: https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i87.21717. Acesso em: 19 out. 2021.

GONÇALVES, S. A. Estado e expansão do ensino superior privado no Brasil: uma análise institucional dos anos de 1990. **Educar em Revista**, n. 3, 2008. Acesso em: 4 out. 2021, p. 91-111. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-40602008000100007.

GOTTEMS, L. B. D. et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites**. Saúde e Sociedade**. 2013, v. 22, n. 2, p. 511-520. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000200020. Acesso em: 30 ago. 2021.

GRANGER, G. G. Modèles qualitatifs, modèles quantitatifs dans la connaissance scientifique. In: HOULE G. (Org.). **Sociologie et Societés,** vol. XIV, nº 1, pp. 07-15, Montréal: Les Presses de L'Université de Montréal, 1982.

GUMIERO, R. G. **Avaliação da Expansão do Reuni UFGD no Mato Grosso do Sul**. Interações (Campo Grande) 2019, v. 20, n. 4, p. 989-1003, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.20435/inter.v20i4.2028. Acesso em: 30 ago. 2021

HADDAD, F.; BACHUR, J. P. Um passo atrás, dois à frente. **Folha de S. Paulo**, 11 dez. 2004, Tendências/Debates. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1112200409.htm Acesso em: 05 jan. 2021.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 1992.

HECLO, H. Issue Networks and the Executive Establishment. In: KING, A. **The New American Political System Washington:** American Institute for Public Policy Research, 1978.

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

HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 167-186, 2000. Disponível em: http://www scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762000000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 fev. 2021.

HOWLETT, M. Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design. **International Review of Public Policy**, v. 1, n. 1, p. 27-45, 17 jun. 2019. Open Edition. Disponível em: http://dx.doi.org/10.4000/irpp.310. Acesso em: 06 fev. 2021.

IBGE. Instituo Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2016 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf. cesso em: 06 fev. 2021.

INÁCIO, M.; RENNÓ, L. Estudos Legislativos no Brasil. In: **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada.** Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 17-32.

JANN, W.; WEGRICH, Kai. **Theories of the policy cycle**. Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods, p. 43-62, 2007.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. **The Politics of Attention:** How government priorizes problems. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

JORDAN, G.; RICHARDSON, J. J. **Governing Under Pressure**. Oxford: Martin Robertson, 1982.

KLEIN, L. **Política e Políticas de Ensino Superior no Brasil:** 1970-1990 Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior. Universidade de São Paulo. Disponível em: http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9202.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

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

KROTON passa a se chamar Cogna e divide grupo em quatro empresas. **Revista Exame**, 7 out. e 2019. Disponível em: https://exame.com/negocios/kroton-passa-a-se-chamar-cogna-e-divide-grupo-em-quatro-marcas/. Acesso em 10 out. 2023.

LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (orgs.). **The policy sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEVY, D. Alternative private-public blendy in higher education finance: International patterns. In: LEVY, D. (org.). **Private education studies in choice and public policy**. Oxford: Oxford University Press, 1986a. p. 195-213.

LEVY, D. **Higher education and state in Latin America:** private challenges to public dominance. Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 1986b.

LIMA, E. E.; MACHADO, L. R. S. Reuni e Expansão Universitária na UFMG de 2008 a 2012. **Educação & Realidade**, v. 41, n. 2, p. 383-406, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2175-623654765. Acesso em: 23 ago. 2021.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy:** dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org**). Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS: Belo Horizonte, 2012.

LULA DA SILVA, L. I. **Programa de Governo 2002:** Um Brasil para Todos Crescimento, Emprego e Inclusão Social. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: www.fpabramo.org.br. Acesso em: 10 jan. 2022.

LULA DA SILVA, L. I. **Lula de novo com a força do povo:** Lula presidente - programa de governo 2007-2010. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007. Disponível em: www.fpabramo.org.br. Acesso em: 10 jan. 2022.

MANCEBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 845-866, out. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a10v2588.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

MARCH, J.G.; S., H. A. **Organizations.** New York: Wiley, 1958.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. **Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e PT.** São Paulo: Editora Unesp, 2019.

MARQUES, A. C. H.; V. A. CEPÊDA. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no brasil: aspectos democráticos e inclusivo. **Perspectivas**, v. 42, p. 161-192, jul./dez. 2012. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/5944/4519. Acesso em: 10 ago. 2021.

MARTINS, C. B. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**. 2000, v. 14, n. 1, pp. 41-60. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000100006. Acesso em: 5 ago. 2021.

MENDES, M. **A despesa federal em educação:** 2004-2014. Senado Federal. Boletim Legislativo, nº 26, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol26. Acesso em: 10 set. 2023.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? **Cad. Saúde Públ.,** Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.
MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Abril, 2000.

NASCIMENTO, A. F.; DESLANDES, S. F. A construção da agenda pública brasileira de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. **Physis:** Revista de Saúde Coletiva, v. 26, n. 4, p. 1171-1191, 2016. Acesso em: 21 out. 2021

NEVES, C. E. B.; SAMAPIO, H.; HERINGER, R. A institucionalização da pesquisa sobre ensino superior no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 6, n. 12, P.19-41, Jan-abr, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.20336/rbs.243. Acesso em: Acesso em 10 fev. 2020.

OLIVEIRA, J.; KERBAUY, M. T. M. O papel dos atores, ideias e instituições na construção dos indicadores de atenção governamental no processo de expansão do Ensino Superior Brasileiro. In: **46º Encontro Anual da ANPOCS**, 2022, Campinas. Anais do 46º Encontro Anual da ANPOCS, 2022.

OLIVEIRA, J; ROMAGNOLI, A. J. Indicadores de atenção governamental e agenda educacional: uma análise dos relatórios das conferências nacionais de educação (2010-2018). Desenvolvimento, **Fronteira & Cidadania**, v. 6, p. 48-66, 2022. Disponível em: Recuperado de https://periodicosonline.uems.br/index.php/fronteiracidadania/article/view/6992. Acesso em: 10 fev. 2023.

OLIVEIRA, M. L. B. de (Org.). **O ensino superior no Brasil:** credencial, méritos e coronéis. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da Constituição Federal e da LBD. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, M. L. B. de (Org.). **O ensino superior no Brasil:** credencial, méritos e coronéis. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

PARSONS, W. **Políticas públicas:** una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: Flacso, 2007.

PAULANI, L. M. Brasil delivery: A política econômica do governo Lula. **Brazil. J. Polit. Econ.**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 563-579, Dec. 2003. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0101-31572004-0639. Acesso em: 25 jan. 2021.

PETERS, G. **Governance:** a garbage can perspective**.** Political Science Series, n. 84, p. 1-22, dez. 2002.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PINHO, B**. Movimento Negro Unificado (MNU)** – O que é, história e importância. Florianópolis, Santa Catarina, 14/01/2023. Disponível em: https://www.politize.com.br/movimento-negro-unificado/. Acesso em 09 jan. 2024.

RAICHELIS, R. **Democratizar a Gestão das Políticas Sociais** – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

RANIERE, N. B. S**. Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96).** São Paulo: EDUSP: FAPESP, 2000.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (RICD)**.** 22. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

RENNÓ, L. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

RENNÓ, L. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processo Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 261-271.

REUNI. Reestruturação e expansão das universidades federais. Lula destaca política de interiorização do ensino superior e profissional. Segunda, 29 de novembro de 2010. Disponível em: http://reuni.mec.gov.br/noticias/37-noticia-destaque/684-lula-destaca-politica-de-interiorizacao-do-ensino-superior-e-profissional.

ROCHA, H. F. **Formação de agenda governamental e políticas públicas**: o caso das políticas de juventude do Brasil e do México. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2020.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROLAND, N.; HELLER, L.; REZENDE, S. O Projeto Nacional de Saneamento Rural (1985-1989) no Brasil: limites e potencialidades. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, p. e202217pt, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202217pt. Acesso em 10 set. 2021.

ROUSSEFF, D. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira:** O Brasil mudou. E vai continuar mudando. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: www.fpabramo.org.br. Acesso em: 10 jan. 2022.

ROUSSEFF, D**. Mais Mudanças, Mais Futuro** "Programa de governo Dilma Rousseff – 2014. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. Disponível em: www.fpabramo.org.br. Acesso em: 10 jan. 2022.

RUA, M. G. **Políticas públicas.** Florianópolis: UFSC; Brasília: Capes/ UAB, 2014.

RUE, J.; JONES, B.D.; E BAUMGARTNER, F.R. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In: Sabatier, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process.** Oxford: Westview Press, 1999

SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

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. Privatization of Higher Education in Brazil: Old and New Issues. In: (Org.) SCHWARTZMAN, S (Org). **Higher Education in Latin America and the Challenges of the 21st Century.** Cham, Switzerland: Springer, 2020. p. 77-94.

SAMPAIO, H. Pro-Posições e o ensino superior. **Pro-Posições**, v. 30, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1980-6248-2019-0087. Acesso em: 1 mar. 2021.

SAMPAIO, H. Novas dinâmicas do ensino superior no Brasil: o público e o privado. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI.** Campinas. Editora da Unicamp, 2014a. p. 139-192.

SAMPAIO, H. Setor privado de ensino superior no Brasil: crescimento, mercado e Estado entre dois séculos. In: OLIVEIRA, M.L.B. de (Org.). **O ensino superior no Brasil: credencial, méritos e coronéis**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014b. p. 103-126.

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

SAMPAIO, H. **Evolução do ensino superior brasileiro (1808-1990).** Documento de Trabalho 8/91. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991. Disponível em: https://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9108.pdf. Acesso em 20 set. 2020.

SARAIVA. L. M.; PERNIGOTTI, J. M.; BARCIA, R. M.; LAPOLLI, E. M. Tensões que afetam os espaços de educação a distância. **Psicologia em Estudo**, n.11, v.3, p.483-491, 2006. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S1413-73722006000300004. Acesso em: 10 set. 2023.

SARAVIA, E. Ciclo de Vida das Políticas Públicas. In: (Orgs.) GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. Editora Unesp: São Paulo, 2018.

SCHATTSCHNEIDER, E.E. **The Semi-Sovereign.** People. New York: Winston, 1960.

SARAVIA, E. Políticas públicas: dos clássicos às modernas abordagens. Orientações para leitura. In**:** SARAVIA, E.; FERRAREZI.E. (Org.) **Políticas públicas,** coletânea, vol.1. Brasília: ENAP, 2007.

SENADO FEDERAL. Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 30/05/2018. Debater as dificuldades no funcionamento dos Institutos Federais de Educação. Brasília: Setor de Taquigrafia, 2018. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

SENADO FEDERAL. Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 22/04/2009. Programa de Apoio ao Reuni. Brasília: Setor de Taquigrafia, 2009. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

SENADO FEDERAL. Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 29/04/2009. A participação do capital estrangeiro nas instituições educacionais. Brasília: Setor de Taquigrafia, 2009. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

SENADO FEDERAL. Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 09/09/2009. A Implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Brasília: Setor de Taquigrafia, 2009. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

SENADO FEDERAL. Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 30/09/2009. Debater e buscar soluções sobre a questão do excessivo endividamento e a alta taxa de inadimplência, por parte dos estudantes, do pagamento das parcelas contratuais no âmbito do FIES. Brasília: Setor de Taquigrafia, 2009. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

SENADO FEDERAL. Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 15/06/2011. Ensino Superior e Pós-Graduação. Brasília: Setor de Taquigrafia, 2011. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

SENADO FEDERAL. Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 18/04/2012. Autonomia das Universidades Públicas. Brasília: Setor de Taquigrafia, 2012. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

SENADO FEDERAL. Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 09/10/2013. Os problemas enfrentados pela Universidade Gama Filho e pelo Centro Universitário da Cidade, mantidos pela empresa Galileo Educacional. Brasília: Setor de Taquigrafia, 2013. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

SENADO FEDERAL. Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 10/07/2013. Os impasses e as perspectivas da expansão da

educação superior brasileira. Brasília: Setor de Taquigrafia, 2013. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

SENADO FEDERAL. Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 15/10/2015. Marco Regulatório da Educação a Distância – EaD. Brasília: Setor de Taquigrafia, 2015. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

SENADO FEDERAL. Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 25/10/2016. Debater Fontes de Financiamentos para os Estudantes da Educação Superior Privada no País. Brasília: Setor de Taquigrafia, 2016. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

SENADO FEDERAL. Audiência Pública da Comissão de Educação de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 10/10/2017. Debater as dificuldades no funcionamento dos Institutos Federais de Educação. Brasília: Setor de Taquigrafia, 2017. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/comissoes/ce/audiencias-publicas. Acesso em: 10 set.2022.

SCHOFER, Evan; MEYER, John W. The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century. **American Sociological Review**, v. 70, n. 6, p. 898-920, dez. 2005. SAGE Publications. http://dx.doi.org/10.1177/000312240507000602.

SCHWARTZMAN, S (Org). **Higher Education in Latin America and the Challenges of the 21st Century.** Cham, Switzerland: Springer, 2020.

SCHWARTZMAN, S.; SILVA, R. L.; COELHO, R. R. A. Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. **Estudos Avançados.** 2021, v. 35, n. 101, p. 153-186. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35101.011. Acesso em: 1 jun. 2021

SCHWARTZMAN. S. Novos desafios do ensino superior no Século XXI: Uma Introdução. In: SCHWARTZMAN. S. (Org.) **A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI, 2014.** Campinas: Editora Unicamp, 2014.

SCHWARTZMAN, S. **Ciência, universidade e ideologia: a política do conhecimento**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2008. Disponível em: https://static.scielo.org/scielobooks/mny2p/pdf/schwartzman-9788599662502.pdf. Acesso em: 1 jun. 2021.

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

SANTOS, Manoel Leonardo. Vista do Teoria e método nos estudos sobre o legislativo brasileiro. **Revista BIB,** São Paulo, n° 66, p. 65-89, 2008. Disponível em: https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/318/306. Acesso em: 3 mar. 2023.

SOUZA, L. R.; SECCHI, L. A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, pp. 939-960, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-76121557. Acesso em: 27 out. 2021.

SICSÚ, JOÃO. Governos Lula: a era do consumo? **Brazilian Journal of Political Economy**. 2019, v. 39, n. 1, pp. 128-151. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0101-35172019-2870. Acesso em: 1 mar. 2021.

SINAIS. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Ministério da Educação. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/component/content/270-programas-e-acoes-1921564125/sinaes-2075672111/12303-sistema-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior-sinaes#:~:text=O%20Sinaes%20re%C3%BAne%20informa%C3%A7%C3%B5es%20do,e%20para%20embasar%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas. Acesso em: 10 jan. 2023.

SILVA, J. A. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo**. Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198698. Acesso em: 10 jan. 2023.

SILVA, A. G. F.; MOTA, L. A.; DORNELAS, C. S. M.; LACERDA, A. V. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, v. 11, n. 1, p. 25-42, 18 abr. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.22456/1982-5269.72132. Acesso em 10 fev. 2020

SILVA, R. S.; SIMÕES, L. R. **Relação bicameral no processo legislativo brasileiro:** um panorama da tramitação das propostas formuladas pelo Congresso na ótica das casas revisoras. Brasília: núcleo de estudos e pesquisas / CONLEG/ Senado, dezembro, 2020 (Texto para Discussão nº 290). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-290-2013-relacao-bicameral-no-processo-legislativo-brasileiro-um-panorama-da-tramitacao-das-propostas-formuladas-pelo-congresso-na-otica-das-casas-revisoras. Acesso em: 25 jul. 2023.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. Campinas, **Educ. & Soc.,** v. 27, n. 96 - Especial, p. 1021-1056, out., 2006.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em Políticas públicas**.** In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, C. **A Introdução Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003. Acesso em: 14 jul. 2022.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v18n51/15983.pdf. Acesso em: 26 jan. 2020.

SOUZA, G.; SOARES, M. G. M. Contrarreformas e Recuo Civilizatório: Um Breve Balanço Do Governo Temer. **SER Social**, v. 21, n. 44, p. 11–28, 2019. Disponível em: https://periodicos.UnB.br/index.php/SER_Social/article/view/23478. Acesso em: 7 jan. 2024.

STONE, D. A. **Policy paradox:** the art of political decision making. Nova York: Norton & Company, 2002.

SUBIRATS, J. Definición del problema. relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas públicas.** Coletânea, vol.1. Brasília: ENAP, 2007.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestor, 2002 e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra

TEIXEIRA, A. **O ensino Superior no Brasil ─** Análise e Interpretação de sua Evolução até 1969. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

TROW, M. **Problems in the transition from elite to mass higher education.** Berkeley, CA: Carnegie Commission on Higher Education, 1973.

TROW, M. A. **Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII**. Berkeley: Institute of Governmental Studies, 2005. Disponível em: https://escholarship.org/uc/item/96p3s213. Acesso em: 25 jul. 2023.

TRUE, J. L; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F.R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in american policymaking. In: SABATIER, P. A. (Org.). **Theories of the Policy Process.** Oxford: Westview Press, 1999

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Institute for Statistics. Retrieved, Dec. 29, 2019. Disponível em: http://uis.unesco.org. Acesso em: 14 jul. 2022.

VIEIRA JR., I. **Torto arado**. São Paulo: Todavia, 2019.

VILLANUEVA, L. F. A. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Ángel Perrúa, 1996. p.15-72.

WORLD BANK. Education. Retrieved December 29, 2019. Disponível em: https://data.worldbank.org/topic/education. Acesso em: 14 jul. 2022.

APÊNDICES

Apêndice A - PLs (Aprovados)

Aprovados nas Comissões de Educação e Cultura (2003-2012) e Comissões de Educação e Cultura (2013-2018)

COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA - 2003	SITUAÇÃO
1) **PL - 76/03 -** do Sr. Eunício Oliveira - que "assegura aos alunos egressos de escolas públicas, gratuidade das taxas de inscrição em processos seletivos para admissão nas instituições estatais de ensino superior.	**Arquivada**
2) **PL - 7.441/02** - do Sr. Antonio Carlos Pannunzio - que "dispõe sobre a criação de uma universidade federal na cidade de Sorocaba, Estado de São Paulo" (Apensado: PL 116/2003)	**Arquivada**
3)PL 116/2003 – Da Sra. Iara Bernardi - PT/SP - Autoriza o Poder Executivo a Instituir a Fundação Universidade Federal de Sorocaba, estado de São Paulo.	**Apensado Ao Pl - 7.441/02**
4) **PL - 319/03** - do Sr. João Castelo - que "reserva vagas nas universidades públicas a professores da rede pública de ensino, criando o Programa de Avaliação Exclusiva/ PAE.	**Arquivada**
5) **PL - 6587/03 -** do Sr. Babá - que "autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal do Oeste do Estado do Pará e dá outras providências.	**Arquivada**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2004/2005	**SITUAÇÃO**
6)**PL-1009/2003** - CORIOLANO SALES - dispõe sobre a criação de uma Universidade Federal na cidade de Vitória da Conquista, na Região Sudoeste da Bahia.	**ARQUIVADA**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2005/2006	**SITUAÇÃO**
7)**PL-4659/2004 PODER EXECUTIVO -** Dispõe sobre a instituição da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados desmembramento da Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS, e dá outras providências.	**Lei Ordinária 11153/2005**
8)**PL-4955/2005 PODER EXECUTIVO -** Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia - UFBA, e dá outras providências.	**Lei Ordinária 11151/2005**
9)**PL-3859/2004 PODER EXECUTIVO** - Dispõe sobre a transformação da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas - Centro Universitário Federal - EFOA / CEUFE em Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL- MG e dá outras providências.	**Lei Ordinária 11154/2005**
10)PL-4819/2005: PODER EXECUTIVO. Dispõe sobre a transformação da Escola Superior de Agricultura de Mossoró - ESAM em Universidade Federal Rural do Semiárido - UFERSA-RN e dá outras providências.	**Lei Ordinária 11155/2005**
11)**PL 3962/2004 - PODER EXECUTIVO -** Institui a Fundação Universidade Federal do ABC - UFABC e dá outras providências.	**Lei Ordinária 11145/2005**
12)PL 7204/2006 - PODER EXECUTIVO - Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA e dá outras providências.	**Lei Ordinária 11640/2008**
13)**PL-3521/2004 SENADO FEDERAL** - COMISSÃO DE EDUCAÇÃO - Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Universidade Federal do Cariri (UFCARIRI) do Ceará.	**Aguardando Deliberação Recurso-Mesa Diretora**
14)PL-2490/2003 Apensado: PL-4819/2005 - CARLOS ALBERTO ROSADO - Dispõe sobre a transformação da Escola Superior de Agricultura de Mossará em Universidade Federal do Vale do Apodi e dá outras providências.	**Arquivado / Apensado ao 4819/2005**
15)PL-1682/2003 ROBÉRIO NUNES - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Oeste Baiano, e dá outras providências.	**Arquivada**
16)PL 4022/2004 - Senado Federal - Maguito Vilela - PMDB/GO - Apensados no PL 2611/2003 e PL 46663/2004 - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Sudoeste Goiano (UFSOG), por desmembramento do Campus Avançado da Universidade federal de Goiás (UFG) em Jataí.	**Arquivada**
17)PL 6782/2002 - Luiz Carlos Hauly - PSDB/PR - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Norte do Paraná, e dá outras providências.	**Arquivada**
18)PL-5050/2005 - DR HELENO - Dispõe sobre a criação da Universidade da Região dos Lagos, com sede na cidade de Cabo Frio, no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.	**Arquivada**
19)PL-3950/2004 - MAURO BENEVIDES - Dispõe sobre a criação de uma Universidade Federal na Região Sertão Central do Estado do Ceará, na cidade de Quixeramobim.	**Arquivada**
20)PL-4956/2005 (apensado ao PL-5707/2005) - SENADO FEDERAL - AUGUSTO BOTELHO - Autoriza a criação da Universidade Federal Rural de Roraima.	**Aguardando Designação de Relator na (CCJC)**
21)PL-3312/2004 - RENATO CASAGRANDE - Dispõe sobre a criação de uma Universidade Federal no Município de Alegre, Região do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências.	**Arquivada**

22)PL 3713/2004 - JOAO CALDAS - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal da Zona da Mata, no município de União dos Palmares/AL.	**Arquivada**
23)PL-4404/2004 FERNANDO DE FABINHO - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal da Região de Feira de Santana.	**Arquivada**
24)PL-157/2003 INOCÊNCIO OLIVEIRA - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Sertão, no Estado de Pernambuco, e dá outras providências.	**Arquivada**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2006/2007	**SITUAÇÃO**
25)PL-4659/2004 - PODER EXECUTIVO - Dispõe sobre a instituição da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados desmembramento da Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS, e dá outras providências.	**Lei Ordinária 11153/2005**
26)**PL-4955/2005 - PODER EXECUTIVO** - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia - UFBA, e dá outras providências.	**Lei Ordinária 11151/2005**
27)**PL-3859/2004 PODER EXECUTIVO -** Dispõe sobre a transformação da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas - Centro Universitário Federal - EFOA / CEUFE em Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL- MG e dá outras providências.	**Lei Ordinária 11154/2005**
28)PL-73/1999 Apensados: PL-615/2003 PL-1313/2003 PL-3627/2004 - NICE LOBÃO - Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. Reservando cinquenta por cento de suas vagas para serem preenchidas mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio.	**Lei Ordinária 12711/2012**
29)**PL-2490/2003 Apensado: PL-4819/2005 - CARLOS ALBERTO ROSADO** - Dispõe sobre a transformação da Escola Superior de Agricultura de Mossoró em Universidade Federal do Vale do Apodi e dá outras providências.	**Arquivada - Apensado: PL-4819/2005 – Aprovado Lei em 2005**
30)PL -157/2003 INOCÊNCIO OLIVEIRA - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Sertão, no Estado de Pernambuco, e dá outras providências	**Arquivada**
31)**PL-3521/2004 SENADO FEDERAL** - COMISSÃO DE EDUCAÇÃO - Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Universidade Federal do Cariri (UFCARIRI) no estado do Ceará.	**Aguardando deliberação do Recurso na Mesa Diretora da**
32)**PL-1682/2003 ROBÉRIO NUNES** - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Oeste Baiano, e dá outras providências.	**Arquivada**
33)PL - Nº 4.022/04 – SENADO FEDERAL - MAGUITO VILELA - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Sudoeste Goiano (UFSOG), por desmembramento do Campus Avançado da Universidade Federal de Goiás (UFG) em Jataí, e dá outras providências.	**Arquivada**
34)**PL-6782/2002 - LUIZ CARLOS HAULY** - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Norte do Paraná, e dá outras providências.	**Arquivada**
35)**PL-5050/2005 - DR. HELENO** - Dispõe sobre a criação da Universidade da Região dos Lagos, com sede na cidade de Cabo Frio, no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.	**Arquivada**
36)**PL-3950/2004 MAURO BENEVIDES** - Dispõe sobre a criação de uma Universidade Federal na Região Sertão Central do Estado do Ceará, na cidade de Quixeramobim.	**Arquivada**
37)**PL-3209/2004 - Apensado: PL-3212/2004 - ILDEU ARAUJO -** Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal de Americana e dá outras providências.	**Arquivada**
38)**PL-3212/2004** - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal de Americana-SP, por desmembramento da Universidade Federal de São Paulo (UFSP), e dá outras providências.	**Arquivada**
39)**PL-5707/2005 Apensado: PL-4956/2005 - SENADO FEDERAL** - AUGUSTO BOTELHO - Autoriza a criação da Universidade Federal Rural de Roraima.	**Aguardando Designação de Relator na (CCJC)**
40)**PL-4599/2004 - LOBBE NETO** - Dispõe sobre a criação da Faculdade de Medicina de São Carlos, na Região Central de São Paulo.	**Arquivada**
41)**PL-3312/2004 - RENATO CASAGRANDE -** Dispõe sobre a criação de uma Universidade Federal no Município de Alegre, Região do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências.	**Arquivada**
42)**PL-3713/2004 - JOÃO CALDAS** - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal da Zona da Mata, no município de União dos Palmares, Estado de Alagoas, e dá outras providências.	**Arquivada**
43)**PL-4404/2004 - FERNANDO DE FABINHO** - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal da Região de Feira de Santana.	**Arquivada**

44)**PL-157/2003 INOCÊNCIO OLIVEIRA** - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Sertão, no Estado de Pernambuco.	**Arquivada**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2007	**SITUAÇÃO**
45)**PL - 7.203/06 - do Poder Executivo** - que "dispõe sobre a transformação da Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre - FFFCMPA em Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre - FUFCSPA e dá outras providências".	**Lei Ordinária 11641/2008**
46)PL - 7.701/06 - do Senado Federal (Senador Eduardo Siqueira Campos - PLS nº 5/04) - que "altera a Lei nº 10.260/ 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), com o fim de criar forma especial de amortização mediante serviço social".	**Lei Ordinária 11552/2007**
47)**PL - 5 888/05 - do Senado Federal (Senador Valdir Raupp** (Origem: PLS nº 210/05) - que autoriza a. criação Universidade Federal Rural de Rondônia.	**Arquivada**
48)PL - 176/07 - do Sr.. Fábio Souto (PFL-BA) - que "veda a cobrança de taxa de inscrição em vestibular para alunos egressos da rede pública de ensino".	**Lei Ordinária 11552/2007**
49)PL 4645/2004 - do Senado Federal (Senador João Alberto Souza (MDB/MA) / PLS 203/2003) - que "autoriza o Poder Executivo criar a Universidade Federal de Bacabal, no Estado do Maranhão.	**Arquivada**
50)PL Nº 6.587-A/06 - Senado Federal: (Sen dor Leonel Pavan PLS nº 171/03) - Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Universidade Federal do Oeste Catarinense (UFOESTE)	**Arquivada**
51)PL - 7.331/06- do Senado Federal (Senador Papaléo Paes (PSDB/AP- PLS nº 23/06) - Autoriza o Poder Executivo a criar campi avançados da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) nos Municípios de Santana, Oiapoque, Laranjal do Jarí e Amapá, no Estado do Amapá	**Arquivada**
52)PL - 1000/07 - do Sr. Uldurico Pinto - "acrescenta § 6° ao. art. 7° da Lei nº 11.096, de 13/01/ 2005, que "institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10,891/2004, e dá outras providências.	**Pronta para Pauta no Plenário (PLEN)**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2008	**SITUAÇÃO**
53)PL - 2.879/08 - do Poder Executivo - que "dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA, por desmembramento da Universidade Federal do Pará - UFPA e da Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA.	**Lei Ordinária 12085/2009**
54)PL - 2.878-A/08 - do Poder Executivo (MSC Nº 961/07) - que "dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - Unila, e dá outras providências".	**Lei Ordinária 12189/2010**
55)PL 2879/2008 - do Poder Executivo Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA, por desmembramento da Universidade Federal do Pará - UFPA e da Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA, e dá outras providências.	**Lei Ordinária 12085/2009**
56)PL 3775/2008 Poder Executivo - Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.	**Lei Ordinária 11892/2008**
57)PL - 6.344/05- do Senado Federal – Senadora Roseana Sarney (PFL/MA) (PLS Nº 224/05)- que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Vale do Tocantins (Univat), com sede no Município de Imperatriz, Estado do Maranhão."	**Arquivada**
58)PL - 926/07 - do Sr. Zonta - que "dispõe sobre a criação de Universidade Federal do Oeste de Santa Catarina- UFOeste e dá outras providências".	**Apensado ao PL 6587/2006**
59)PL - 6.560/06 - do Sr. Paulo Pimenta - que "dispõe sobre a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves em Universidade Federal Tecnológica da Serra Gaúcha - UFTSG, e dá outras providências".	**Arquivada**
60)PL - 5.184/05 - do Sr. Barbosa Neto - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Universidade Federal do Norte Goiano, no Estado de Goiás e dá outras providências" (Apensado: PLNº 5.380/05)	**Arquivada**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2009	**SITUAÇÃO**
61)**PL - 3.891-A/2008 PODER EXECUTIVO** - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração LusoAfro-Brasileira - UNILAB e dá outras providências.	**Lei Ordinária 12289/2010**
62)**PL - 3774/2008 (Apensado ao PL - 2.199-A/2007) PODER EXECUTIVO** - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, e dá outras providências.	**Lei Ordinária 12029/2009**
63)PL 2199/2007 -Vignatti - PT/SC - Autoriza a criação da Universidade Federal da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul - UFGFM e dá outras providências.	**Arquivada. Apensado ao PL - 3774/2008**

COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2010	SITUAÇÃO
64)PL- 6.472-A/2009 PODER EXECUTIVO - Altera o art. 1º da Lei nº 11.145, de 26 de julho de 2005, que institui a Fundação Universidade Federal do ABC - UFABC.	**Lei Ordinária 13110/2015**
65)PL- Nº 7.513/2010 - PODER EXECUTIVO - Autoriza a Fundação Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD a alienar, por meio de doação, imóvel à Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS.	**Lei Ordinária 13007/2014**
66)PL- Nº 6.096/2009 ALICE PORTUGAL - Altera o nome do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano para Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Dois de Julho.	**ARQUIVADO**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2011	**SITUAÇÃO**
67)PL 2207/2011 - Poder Executivo - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Sul da Bahia - UFESBA, e dá outras providências.	**Lei Ordinária 12818/2013**
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2012	**SITUAÇÃO**
68)PL-2204/2011 – PODER EXECUTIVO - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Oeste da Bahia - UFOBA, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia - UFBA, e dá outras providências.	**Lei Ordinária 12825/2013**
69)PL-2208/2011 – PODER EXECUTIVO – Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Cariri (UFCA), por desmembramento da Universidade Federal do Ceará - UFC, e dá outras providências.	**Lei Ordinária 12826/2013**
70)PL-2206/2011 – PODER EXECUTIVO - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - UNIFESSPA, por desmembramento da Universidade Federal do Pará - UFPA, e dá outras providências.	**Lei Ordinária 12824/2013**
71)PL-1000/2007 – ULDURICO PINTO – Acrescenta § 6º ao art. 7º da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que "institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004.	**Pronta para Pauta no Plenário (PLEN)**
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2013	**SITUAÇÃO**
72)PL-4372/2012 PODER EXECUTIVO – Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES, e dá outras providências.	**Aguardando Designação de Relator na (CCJC);**
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2014	**SITUAÇÃO**
73)PL-6809/13 PODER EXECUTIVO - Reabre o prazo para REQ - da moratória e do parcelamento previstos no Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior - PROIES, e dá outras providências.	**Lei Ordinária 12989/2014**
74)PL-6652/2013 JOVAIR ARANTES - Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, para impedir que a renda familiar mensal bruta seja utilizada como critério de exclusão para a inscrição de estudante no FIES.	**ARQUIVADO**
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2015	**SITUAÇÃO**
75)PL 5.797/09 – do Sr. Felipe Maia – que "altera o art. 1º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e o art. 1º da Lei nº 11.096, de 13/01/2005, para dispor que os benefícios no âmbito FIES e do PROUNI são aplicáveis a cursos superiores presenciais ou à distância". (Apensado: PL 325/2011)	**Aguardando Designação de Relator na (CCJC)**
76)PL 178/15 – do Sr. Rubens Pereira Júnior – que "dispõe sobre a criação de Universidade Federal do Leste do Maranhão e dá outras providências".	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
77)PL 179/15 – do Sr. Rubens Pereira Júnior – que "dispõe sobre a criação de Universidade Federal do Oeste do Maranhão e dá outras providências".	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
78)PL 1427/15 – do Sr. Carlos Sampaio – que "altera o art. 3º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.	**Aguardando Designação de Relator na (CCJC)**
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2016	**SITUAÇÃO**
79)PL 5271/16 - do Poder Executivo - que "cria a Universidade Federal de Catalão, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás".	**Lei Ordinária 13634/2018**
80)PL 5273/16 - do Poder Executivo - que "cria a Universidade Federal do Rondonópolis, por desmembramento de campus da Universidade Federal de Mato Grosso".	**Lei Ordinária 13637/2018**
81)PL 5275/16 - do Poder Executivo - que "cria a Universidade Federal de Jataí, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás".	**Lei Ordinária 13635/2018**
82)PL 5272/16 - do Poder Executivo - que "cria a Universidade Federal do Delta do Parnaíba, por desmembramento da Universidade Federal do Piauí".	**Lei Ordinária 13651/2018**
83)PL 5333/13 - do Senado Federal, Sr. João Vicente Claudino - (PLS 195/2008) - que	**Aguardando Designação**

"autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal do Piauí no Município de Esperantina- PI".	**de Relator na (CFT)**
84)PL 7.451/14 – da Sra. Alice Portugal – que "autoriza o Poder Executivo a instalar campus do Instituto Federal da Bahia no Município de Maragogipe, no Estado da BA.	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
85)PL 3.124/15 – do Sr. Domingos Neto – que "autoriza o Poder Executivo a criar campus da Universidade Federal do Ceará no Município de Tauá, no Estado do CE".	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
86)PL 4.520/12 - do Sr. Nilson Leitão - que "autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário de Juína da Universidade Federal de Mato Grosso".	**Arquivada**
87)PL 7.118/14 - do Sr. Edinho Araújo - que "dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Noroeste Paulista - UFNP, no Estado de SP e dá outras providências".	**Arquivada**
88)PL 3671/12 - Pedro Uczai - PT/SC - Autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário de Concórdia da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS.	**Arquivada**
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2017	**SITUAÇÃO**
89)PL 5274/2016 – Poder Executivo - Cria a Universidade Federal do Norte do Tocantins, por desmembramento de campus da Universidade Federal do Tocantins.	**Lei Ordinária 13856/2019**
90)PL 6513/2013 – Sr. Nilson Leitão - Autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário em Cáceres da Universidade Federal de Mato Grosso.	**Arquivada**
91)PL 6618/2013 – Sr. José Guimarães - Autoriza o Poder Executivo a criar Campus Universitário em Tianguá por desmembramento da Universidade Federal do Ceará – UFC.	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
92)PL 1708/2015 – Sr. Daniel Vilela - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Sudeste Goiano - UFSEG, com sede no Município de Catalão, Estado de Goiás, por desmembramento do campus avançado da Universidade Federal de Goiás – UFG.	**Arquivada**
93)PL 3605/2015 – Sr. Elizeu Dionizio - Autoriza o Poder Executivo a instalar no município de Cassilândia o Campus do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul	**Arquivada**
94)PL 872/2015 – Sr. Valmir Assunção - Autoriza o Poder Executivo a criação do Campus da Universidade Federal da Bahia - UFBA no Subúrbio Ferroviário em Salvador.	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
95)PL 7289/2010 – Senado Federal – Sra. Roseana Sarney - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal da Baixada Maranhense (UFBAM), com sede no Município de Pinheiro - MA.	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
96)PL 1707/2015 – Sr. Daniel Vilela - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Sudoeste Goiano - UFSOG, com sede na cidade de Jataí, Estado de Goiás, mediante desmembramento do campus avançado da Universidade Federal de Goiás.	**Arquivada**
97)PL 884/2011 – Sr. Luiz Fernando Machado - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Litoral Norte - SP (UFLN).	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
98)PL 7475/2014 – Sra. Alice Portugal - Autoriza o Poder Executivo a instalar campus da Universidade Federal da Bahia no Município de Serrinha, no Estado da Bahia.	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
99)PL 7476/2014 – Sra. Alice Portugal - Autoriza o Poder Executivo a instalar campus da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia no Município de Gandu, no Estado da Bahia.	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
100)PL 7290/2010 – Senado Federal – Sra. Rosalba Ciarlini - Autoriza o Poder Executivo a implantar campus do Instituto Federal do Rio Grande do Norte em Lajes - RN.	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
101)PL 5261/2016 – Sr. Moses Rodrigues - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal da Ibiapaba, no Estado do Ceará.	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
102)PL 6346/2013 – Sr. José Guimarães - Autoriza o Poder Executivo a criar Campus Universitário em Iguatu por desmembramento da Universidade Federal do Ceará – UFC.	**Arquivada**
103)PL 6346/2013 – Sr. Valmir Assunção - Autoriza o Poder Executivo a criação do Campus da Universidade Federal da Bahia - UFBA no bairro Cajazeiras em Salvador.	**Arquivada**
COMISSÃO DE EDUCAÇÃ– 2018	**SITUAÇÃO**
104)PL 7382/17 - do Sr. Adérmis Marini - (PL 1000/2011) - que "inclui § 5o ao Art. 1º da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, incluindo as instituições ensino superior mencionadas no art. 242 da Constituição Federal no PROUNI".	**Arquivada**
105)PL 3613/15 - da Sra. Professora Dorinha Seabra Rezende - que "autoriza o Poder Executivo a criar campus nos municípios de Guaraí, Miracema do Tocantins, Palmeirópolis, Taguatinga e Xambioá, no Estado do Tocantins, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Instituto Federal) do Tocantins".	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
106)PL- Nº 9.217/17 - da Sra. Laura Carneiro - que "dispõe sobre o Programa de Recuperação das Universidades Públicas Estaduais e Municipais - PRUE	**Aguardando Designação de Relator na (CFT)**
107)PL 4.389/16 - do Sr. Wilson Filho - que "autoriza o Poder Executivo a criar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão da Paraíba - IFSPB, por desmembramento do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFPB".	**Arquivada**
108)PL 2.446/2015 - do Sr. Kaio Maniçoba - que "altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o FIES".	**Arquivada**

Apêndice B - PLs (Reprovados)

Reprovados nas Comissões de Educação e Cultura (2003-2012) e Comissões de Educação e Cultura (2013-2018)

COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA - 2003
1)PL 6.866/02 - do Senado Federal - (PL - S 251/2001) - que "inclui parágrafo único no art. 44 da Lei nº 9.394/1996), acerca do acesso aos cursos de graduação da educação superior."
2)PL -817/03 - do Sr. Sandes Júnior - que "obriga as mantenedoras de instituições privadas de ensino superior, a aplicar, no mínimo, 5% de seu faturamento líquido anual na execução de bolsas de estudos a estudantes carentes.
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2005/2006
3)PL -3202/2004 JOÃO MATOS - Concede isenção de tributos federais às instituições privadas de ensino superior.
4)PL -2819/2003 CARLOS MOTA - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha.
5)PL -3662/2004 Luiz Carlos Santos - PFL/SP - Concede incentivo fiscal às empresas que criarem programas de custeio do ensino fundamental, médio e superior, para seus funcionários e dependentes.
6)PL - 1971/2003: PL -4395/2004 --COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - Dispõe sobre a obrigatoriedade das universidades e faculdades particulares de instituir um sistema de crédito educativo interno para estudantes de baixa renda.
7)PL - 4037/2004 MARCELO ORTIZ - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade do Vale do Paraíba, por desmembramento da Universidade Federal de São Paulo (UFSP), e dá outras providências
8)PL -159/2003 - INOCÊNCIO OLIVEIRA - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Agreste, no Estado de Pernambuco, e dá outras providências.
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2006/2007
9)PL -2819/2003 CARLOS MOTA - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e dá outras providências.
10)PL -4037/2004 MARCELO ORTIZ - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade do Vale do Paraíba, por desmembramento da Universidade Federal de São Paulo (UFSP), e dá outras providências.
11)PL -159/2003 -INOCÊNCIO OLIVEIRA - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Agreste, no Estado de Pernambuco, e dá outras providências.
12)PL -3925/2004 - CARLOS SOUZA - Institui o ano de 2006 como o "Ano da Reforma Universitária".
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2006/2007
13)PL -5888/05 - Senado Federal - Valdir Raupp - PMDB/RO (PLS 210/2005) - Autoriza a criação da Universidade Federal Rural de Rondônia.
14)PL -5782/05 - do Sr. Eduardo Gomes - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Bico do Papagaio, com sede na cidade de Augustinópolis, no Estado.
15)PL - 4023-A/04 - do Senado Federal (Senador Maguito Vilela - PL - S nº 494/03) - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Sudeste Goiano (UFSEG), por desmembramento do Campus Avançado da Universidade Federal de Goiás (UFG) em Catalão, e dá outras providências". (Apensados: PLs nº 2.612/03, 4.662/04 e 5.202/05).
16)PL - 6412-A/05 - do Senado Federal - Mão Santa - PMDB/PI (PLS 290/2003) - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFPAR), por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI).
17)PL -25-A/07 - do Sr. Vicentinho - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Tecnológica de Hortolândia/SP". RELATOR: Dep. ALÉX CANZIANI. PARECER: pela rejeição.
18)PL -25-A/07 - do Sr. Vicentinho - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Tecnológica de Hortolândia/SP". RELATOR: Dep. ALÉX CANZIANI. PARECER: pela rejeição.
19)PL -2913-A/04 - do Sr. Neucimar Fraga - que "dispõe sobre a criação de Universidade Federal na Região Norte do Estado do Espírito Santo, no Município de São Mateus e dá outras providências". RELATORA: Dep. MARIA DO ROSÁRIO. PARECER: pela rejeição. APROVADO POR UNANIMIDADE O PARECER.
20)PL -7698-A/06 - do Sr. Beta Albuquerque - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Norte do Rio Grande do Sul - UNINORTE". 21)RELATOR: Dep. JOÃO MATOS:· PARECER: pela rejeição. APROVADO POR UNANIMIDADE OPARECER.
22)PL -6 074-A/05 - do Senado Federal (Senador Paulo Paim - PL - S nº .154/05) - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal da Campanha (UFCAMP)".
23)PL - 7049/06 - do Sr. Jair Bolsonaro - Autoriza o Poder Executivo a criar um Colégio Militar no Município de Resende, no Estado do Rio de Janeiro.
24)PL - 1397/07 - Senado Federal - Augusto Botelho - PT/RR (PLS 29/2007) - Autoriza o Poder Executivo a criar "campi" avançados da Universidade Federal de Roraima nos Municípios que especifica.
25)PROJETO DE. LEI Nº 4.620/01 - do Sr. Enio Bacci - que "dispõe sobre a reserva de vagas nas Universidades Públicas do País, para estudantes trabalhadores e dá outras providências".
26)PL -780/06 - do Senado Federal (Senador Geraldo Mesquita Júnior - PL - S nº 241/06) - que "autoriza o Poder Executivo a

criar a Escola Técnica Federal de Construção Naval de Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre".
27)PL -25-A/07 - do Sr. Vicentinho - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Tecnológica de Hortolândia/SP".
28)PL -367/07 - do Sr. Inocêncio Oliveira - que "dispõe sobre a criação da Universidade Federal Rural da Mata Sul, no Estado de Pernambuco, e dá outras providências".
29)PL -6.798/06 - do Sr. Vicentinho - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Universidade Federal do Vale do Ribeira, com sede no município de Jacupiranga / SP"
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2008
30)PL - 7463/06 - do Sr. Leonardo Picciani - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Escola 31)Técnica Federal do Petróleo de Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro". Dep. Carlos Abicalil. pela rejeição, com encaminhamento de Indicação ao Poder Executivo. Aprovado por unanimidade o parecer.
32)PL -4496/04- do Senado Federal - Sen. César Borges (PL - S Nº 323/03) - que "autoriza o Poder Executivo a criara Universidade Federal do Oeste da Bahia (Unifoeste)".
33)PL -5.164/05 - do Sr. Barbosa Neto - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Universidade Federal do Sul Goiano, no Estado de Goiás e dá outras providências". (Apensado: PL - Nº 5.431/05)
34)PL -5969/05- do Sr. Wellington Fagundes - que "autoriza o Poder Executivo a transformar o Campus Universitário de Rondonópolis da Universidade Federal de Mato Grosso (CUR-UFMT) em Universidade Federal da Região Sul de Mato Grosso e dá outras providências".
35)PL -6444/05 - do Sr. Pedro Chaves - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal de Formosa-Goiás (UFFOR) e dá outras providências". Relator: Dep. Professor Sétimo. Parecer: pela rejeição, com encaminhamento de Indicação ao Poder Executivo. Aprovado por unanimidade o parecer.
36)PL - 6941/06 - da Sra. Alice Portugal - que "autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal da Região Metropolitana de Salvador, no Estado da Bahia, e dá outras providências". (Apensado: PL - Nº 945/07)
37)PL -6973/06 - do Sr. Eduardo Cunha - que "dispõe sobre a criação de uma universidade federal no Município de Duque de Caxias". Relator: Dep. Waldir Maranhão. Parecer: pela rejeição, com encaminhamento de Indicação ao Poder Executivo. Aprovado por unanimidade o parecer.
38)PL - 423/07 - do Sr. Osvaldo Reis - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Vale do Araguaia-Univar, com sede no município de Araguatins, Estado do Tocantins".
39)PL - 1554/07 - do Sr. Dr. Talmir - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Oeste Paulista - UFOeste, com sede no município de Presidente Prudente, Estado de São Paulo".
40)PL - 1473/07 - do Senado Federal - Sen. Flexa Ribeiro (PL - S Nº 215/06) - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Sul do Pará (UFSPA), com sede no Município de Marabá, por desmembramento da Universidade Federal do Pará (UFPA), e a Universidade Federal de Barreiras Reitor Edgard Santos (UFBRES), com sede no Município de Barreiras, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia (UFBA)".
41)PL - 1456/03 - do Sr. Carlos Abicalil - que "dispõe sobre a criação da Fundação Universidade Federal Autônoma dos Povos Indígenas".
42)PL -5.967/05 - do Sr. Wellington Fagundes - que "autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário de Campo Verde da Universidade Federal de Mato Grosso". Relatora:
43)PL -6.913/06 - do Sr. Wellington Fagundes - que "autoriza o Poder Executivo a transformar o Campus Universitário do Médio Araguaia da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) em Universidade Federal da Região do Araguaia em Mato Grosso e dá outras providências".
44)PL -369/07 - do Sr. Inocêncio Oliveira - que "dispõe sobre a criação da Fundação Universidade Federal do Agreste, no Estado de Pernambuco, e dá outras providências".
45)Sugestão de Emenda Nº 2/08 à LDO - da Comissões de Educação e Cultura - "sugestão de Emenda à LDO 2009 - PL - N 01 /2008-CN - Programa 1073 - Brasil Universitário -Ação 0048 -Apoio a Entidades de Ensino Superior Não Federais".
46)PL- 1.141/07 - do Sr. Roberto Santiago - que "autoriza o Poder Executivo a criar a 47)Universidade Federal da Região Bragantina".
48)PL -368/07 - do Sr. Inocêncio Oliveira - que "dispõe sobre a criação da Universidade Federal Rural da Mata Norte, no Estado de Pernambuco, e dá outras providências".
49)PL -1.244/07 - do Sr. Zonta - que "dispõe sobre a criação de Universidade Federal do PL - Planalto Catarinense - UFEPL - AN e dá outras providências".
50)PL - 5968/05 - do Sr. Wellington Fagundes - que "autoriza o Poder Executivo a instituir o 51)Campus Universitário de Primavera do Leste da Universidade Federal de Mato Grosso.
52)Projeto de lei Nº 6.978/06 - do Sr. Wladimir Costa - que "dispõe sobre a criação de uma universidade federal no Município de Barcarena".
53)PL -1.392/07 - do Sr. Vilson Covatti - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Norte do Rio Grande do Sul - UNINORTE com sede em Frederico Westphalen".
54)PL -39/07 - do Sr. Antônio Roberto - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Vale do Aço".
55)PL -617 4/05 - do Sr. Geraldo Resende - que "autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Pantanal, por desmembramento da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul".

56)PL -7.044/06 - do Sr. Daniel Almeida - que "dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Extremo Sul da Bahia-UFESB, no Estado da Bahia e dá outras providências".
57)PL -572/07 - do Sr. Jairo Ataíde - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Norte de Minas". Relatora: Dep. Professora Raquel Teixeira.
58)PL -5381/05 - do Sr. Carlos Alberto Leréia - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal Chapada dos Veadeiros (UFCV)".
59)PL -5966/05 - do Sr. Wellington Fagundes - que "autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário de Chapada dos Guimarães da Universidade Federal de Mato Grosso".
60)PL -6.909/06 - do Sr. João Paulo Cunha - que "dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Região Oeste de São Paulo-UNFROeste, com sede no município de Osasco, no Estado de São Paulo e dá outras providências".
61)PL -7533/06 - do Sr. Félix Mendonça - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal de ltabuna".
62)PL -1435/07 - do Sr. Professor Ruy Pauletti - que "autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário de Ciências Rurais em São José do Norte - RS da Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG)".
63)PL -5426/05 - do Sr. Eduardo Sciarra - que "autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Oeste do Paraná, e dá outras providências". (Apensado: PL - Nº 6.033/05)
64)PL -2725/07 - do Senado Federal - Sen. João Vicente Claudino - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Vale do Gurguéia (UVG), com sede na cidade de Bom Jesus, por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI), e dá outras providências
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2009
65)PL -2.199/2007 VIGNATTI - Autoriza a criação da Universidade Federal da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul - UFGFM e dá outras providências. (Apensado: PL - 3774/2008)
66)PL -7.281/2006 SARNEY FILHO - Autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal na Baixada Maranhense. Rejeitado, com encaminhamento de indicação ao Poder Executivo, em 08/04/2009.
67)PL -2.011-A/2007 DR. UBIALI - Dispõe sobre a criação da Universidade Aberta presencial de Franca - SP.
68)PL -2.301-A/2007 SENADO FEDERAL - PAULO PAIM – (PL - S 215/2007) - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal da Região das Missões no Estado do Rio Grande do Sul.
69)PL -2.519/2007 SENADO FEDERAL - ROSALBA CIARLINI – (PL - S 412/2007) - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Seridó Potiguar, por desmembramento da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
70)PL -3.980-A/2008 VINICIUS CARVALHO - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal de Angra dos Reis, no Estado do Rio de Janeiro.
71)PL -2.012-A/2007 DR. UBIALI - Dispõe sobre a criação da Universidade Aberta à distância de Franca - SP.
72)PL -3.156-A/2008 GORETE PEREIRA - Autoriza o Poder Executivo a criar campus avançado da Universidade Federal do Ceará (UFC) no município de Crateús - CE
73)PL -6.354-A/2005 LEONARDO PICCIANI - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Região Serrana na cidade de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro.
74)PL -2.938-A/2008 SENADO FEDERAL - PAULO PAIM – (PL - S 609/2007) - Autoriza o Poder Executivo a criar a Escola Técnica Federal de Construção Naval do Município de Rio Grande, no Rio Grande do Sul.
75)PL -3.240-A/2008 SENADO FEDERAL - CÍCERO LUCENA - (PL - S 563/2007) - Autoriza o Poder Executivo a transformar a Escola Agrotécnica Federal de Sousa, no Estado da Paraíba, em Centro Federal de Educação Tecnológica de Sousa (Cefet/Sousa).
76)PL -107-A/2007 NEILTON MULIM - Dispõe sobre a instituição da Fundação Universidade Federal do Centro Norte Fluminense - UFCENF, por desmembramento da Fundação Universidade Federal Fluminense.
77)PL -1.833-A/2007 SENADO FEDERAL - EDUARDO AZEREDO - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Planalto do Araxá (UFPL - A), com sede na cidade de Araxá, no Estado de Minas Gerais, e campi avançados da Universidade Federal de Sergipe (UFS), nos Municípios de Estância, Lagarto, Nossa Senhora da Glória e Propriá, no Estado de Sergipe.
78)PL -2.798-A/2008 ULDURICO PINTO - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Extremo Sul da Bahia - UFESB, com sede na cidade de Teixeira de Freitas e campi nas cidades de Eunápolis, Porto Seguro, Itamarajú e Santa Cruz de Cabrália, dentre outras
79)PL -3.509-A/2008 DR. UBIALI - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Nordeste Paulista. Rejeitado em 21/10/2009, com encaminhamento de Indicação ao Poder Executivo.
80)PL -2.723-A/2007 SENADO FEDERAL - MARCONI PERILLO - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal da Cidade de Goiás - GO, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás.
81)PL -3.349/2008 DR. TALMIR - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Alto Tietê, com sede em Mogi das Cruzes, no Estado de São Paulo.
82)PL -2.423-A/2007 NELSON MARQUEZELLI - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal de Pirassununga, com sede no Município de Pirassununga - UFSCAR - Pirassununga, por desmembramento da Universidade Federal de São Carlos, com sede no Município de São Carlos, no Estado de São Paulo.
83)PL -6.742-A/2006 VICENTINHO - Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Universidade Federal do Pontal - UNIPONTAL, região oeste de São Paulo, e dá outras providências.

COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2010
84)PL -3.538-A/2008 SENADO FEDERAL - FÁTIMA CLEIDE - (PL - S 528/2007) - Autoriza a criação da Universidade Federal Rural do Vale do Guaporé - UFRVG, com sede no Município de São Miguel do Guaporé, no Estado de Rondônia. (Apensado: PL - 2.188/2007)
85)PL -3.865-A/2008 SENADO FEDERAL - SENADOR JOÃO PEDRO – (PL - S 662/2007) - Autoriza a criação da Universidade do Pacto da Amazônia, com sede no Município de Manaus, no Estado do Amazonas.
86)PL -5.157/2009 SENADO FEDERAL - JAYME CAMPOS – (PL - S 603/2007) - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Norte do Mato Grosso (UFENORTE), com sede no Município de Sinop, no Estado MT.
87)PL -4.552/2008 GORETE PEREIRA - Autoriza o Poder Executivo a criar campus avançado da Universidade Federal do Ceará (UFC) no município de Beberibe-CE.
88)PL -5.208-A/2009 GORETE PEREIRA - Autoriza o Poder Executivo a criar campus avançado da Universidade Federal do Ceará (UFC) no município de Senador Pompeu - CE.
89)PL -5.178-A/2009 GORETE PEREIRA - Autoriza o Poder Executivo a criar campus avançado da Universidade Federal do Ceará (UFC) no município de Brejo Santo - CE.
90)PL -5.741/2009 SENADO FEDERAL - FLÁVIO ARNS - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal do Paraná, no Município de Nova Tebas, no Estado do Paraná.
91)PL -3.621-A/2008 CARLOS SOUZA - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade da Biodiversidade da Amazônia.
92)PL -4.783/2009 GORETE PEREIRA - Autoriza o Poder Executivo a criar campus avançado da Universidade Federal do Ceará (UFC) no município de Canindé - CE
93)PL -5.903-A/2009 SENADO FEDERAL - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal do Amazonas, no Município de Humaitá.
94)PL -6.538-A/2009 SENADO FEDERAL- EFRAIM MORAIS - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Instituto Federal) da Paraíba, no Município de Mamanguape.
95)PL -5.653-A/2009 SENADO FEDERAL - FLÁVIO ARNS - Autoriza o Poder Executivo a criar campus, no Município de Ibaiti, no Estado do Paraná, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Instituto Federal) do Paraná.
96)PL -5766-A/2009 SENADO FEDERAL - ALOIZIO MERCADANTE - Autoriza a criação da Universidade Federal do Litoral Paulista, com sede na cidade de Santos, pelo desmembramento do Campus Baixada Santista da Universidade Federal de SP.
97)PL -6.130-A/2009 FELIPE MAIA - Autoriza a criação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Zona Oeste da cidade de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte.
98)PL -6830/2010 ÁTILA LINS - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Alto Solimões, com sede em Benjamin Constant, Estado do Amazonas.
99)PL -7034/2010 SENADO FEDERAL - FLEXA RIBEIRO - Autoriza o Poder Executivo a criar Campus do Instituto Federal do Pará, no Município de Redenção
100)PL -3742/2008 NELSON TRAD - Denomina "Leonel Brizola" a Escola Técnica Federal de Mato Grasso do Sul, sediada na cidade de Campo Grande.
101)PL -5644-A/2009 SENADO FEDERAL - SERYS SLHESSARENKO – (PL - S 26/2009) - Autoriza o Poder Executivo a criar, no Município de Sinop, no Estado de Mato Grosso, campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Instituto Federal) de Mato Grosso
102)PL -5742-A/2009 SENADO FEDERAL - FLÁVIO ARNS – (PL - S 448/2008) - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná, no Município de Rio Negro, no Estado do Paraná.
103)PL -6534-A/2009 SENADO FEDERAL- CÍCERO LUCENA – (PL - S 381/2009) - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Instituto Federal) da Paraíba, no Município de Piancó.
104)PL -2188/2007 EDUARDO VALVERDE - Dispõe sobre a criação da Fundação Universidade Federal do Vale do Guaporé, por desmembramento da Fundação Universidade Federal de Rondônia – UFVG.
105)PL -3767/2008 VANESSA GRAZZIOTIN - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Fronteira Norte.
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2011
106)PL -6764/2010 – SENADO FEDERAL - ROSALBA CIARLINI - Autoriza o Poder Executivo a implantar campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte no Município de Umarizal.
107)PL -7242/2010 – SENADO FEDERAL - EFRAIM MORAIS - Autoriza o Poder Executivo a criar campi do Instituto Federal da Paraíba nos Municípios de Boqueirão - PB e Itaporanga - PB.
108)PL -7243/2010 – SENADO FEDERAL - INÁCIO ARRUDA - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal do Ceará no Município de Pacajus - CE.
109)PL -7275/2011 – SENADO FEDERAL - FLÁVIO ARNS - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal do Paraná no Município de Reserva - PR.
110)PL -5647/2009 – SENADO FEDERAL - JOÃO VICENTE CLAUDINO - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Instituto Federal) do Piauí no Município de Valença/ PI.
111)PL -5734/2009 – SENADO FEDERAL - MARIA DO CARMO ALVES - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal para o Desenvolvimento do Baixo São Francisco, com sede na cidade de Propriá em Sergipe.

112)PL -6583/2009 – SENADO FEDERAL - FLÁVIO ARNS - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Instituto Federal) do Paraná no Município de Nova Laranjeiras, no PR.
113)PL -7291/2010 – SENADO FEDERAL - ROSALBA CIARLINI - Autoriza o Poder Executivo a implantar campus do Instituto Federal do Rio Grande do Norte no Município de Goianinha - RN.
114)PL -5904/2009 – SENADO FEDERAL - CÍCERO LUCENA - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal da Paraíba, no Município de Guarabira.
115)PL -6548/2009 – SENADO FEDERAL - MARCONI PERILLO - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Sudoeste de Goiás (UFSOG), com sede no Município de Jataí, no Estado de Goiás.
116)PL -7238/2010 – SENADO FEDERAL - MARCONI PERILLO - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Nordeste de Goiás (UFNEG), com sede no Município de Formosa- GO.
117)PL -7273/2010 – SENADO FEDERAL -MARIA DO CARMO ALVES - Autoriza o Poder Executivo a criar Universidade Federal para o Desenvolvimento do Sertão Sergipano (Unisse), com sede na cidade de Poço Redondo.
118)PL -7419/2010 – SENADO FEDERAL - FLEXA RIBEIRO - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal do Pará no Município de São Miguel do Guamá - PA.
119)PL -7510/2010 – SENADO FEDERAL - RENATO CASAGRANDE - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal do Espírito Santo no Município de Barra de São Francisco - ES.
120)PL -5645/2009 – SENADO FEDERAL - CÍCERO LUCENA - Autoriza o Poder Executivo a criar, no Município de Catolé do Rocha, no Estado da Paraíba, campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba.
121)PL -6540/2009 – SENADO FEDERAL - EFRAIM MORAIS - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, no Município de Esperança
122)PL -7796/2010 – SENADO FEDERAL - ROSALBA CIARLINI - Autoriza o Poder Executivo a PL - antar campus do Instituto Federal do Rio Grande do Norte no Município de Jucurutu - RN.
123)PL -7800/2010 – SENADO FEDERAL - ROSALBA CIARLINI - Autoriza o Poder Executivo a PL - antar campus do Instituto Federal do Rio Grande do Norte no Município de São Paulo do Potengi - RN.
COMISSÕES DE EDUCAÇÃO E CULTURA – 2012
124)PL -5531/2009 – GERALDO RESENDE - Autoriza o Poder Executivo a instituir Campus em Naviraí, do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul, criado pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.
125)PL -7246/2010 – SENADO FEDERAL - LOBÃO FILHO - Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Centro-Norte Maranhense, com sede no município de Santa Inês, no Estado do Maranhão.
126)PL -7276/2010 – SENADO FEDERAL - ROSALBA CIARLINI - Autoriza o Poder Executivo a implantar campus do Instituto Federal do Rio Grande do Norte no Município de Assú -RN.
127)PL -614/2011 – MARCO TEBALDI - Autoriza o Poder Executivo a criar campus, no Município de Joaçaba, no Estado de Santa Catarina, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Instituto Federal) de Santa Catarina.
128)PL -1303/2011 – DR. UBIALI - Autoriza o Poder Executivo a criar a Escola Técnica Federal de Batatais, no Estado de SP.
129)PL -4543/2008 – VITOR PENIDO - Autoriza a criação de Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET, no município de Itapecerica, no Estado de Minas Gerais.
130)PL -2476/2011 – JOSÉ GUIMARÃES – Indica ao Poder Executivo a criação dos campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, nos Municípios de Itapipoca, Acopiara, Boa Viagem, Paracuru, Maranguape e Horizonte no Estado do Ceará.
131)PL -1354/2011 – DANIEL ALMEIDA - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Extremo Sul da Bahia - UFESB, no Estado da Bahia e dá outras providências.
132)PL -519/2011 – LEONARDO MONTEIRO - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Vale do Rio Doce - UFVRD - no Estado de Minas Gerais.
133)PL -6765/2010 – SENADO FEDERAL - DEMÓSTENES TORRES – Denomina "Campus Ceres - Domingos Mendes da Silva" o campus do Instituto Federal Goiano, localizado em Ceres, Estado de Goiás.
134)PL -1370/2007 – FILIPE PEREIRA - Dispõe sobre a criação de uma Universidade Federal no Município de Itaperuna
135)PL -1246/2011 – ARTHUR OLIVEIRA MAIA - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Sudoeste da Bahia - UFSB, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia - UFBA e dá outras providências.
136)PL -6640/2006 – WELLINGTON FAGUNDES – Autoriza o Poder Executivo a transformar o Campus Universitário de Sinop da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) em Universidade Federal da Região Norte de Mato Grosso .
137)PL -7277/2010 – SENADO FEDERAL – MARCONI PERILLO - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal de Goiás na região noroeste de Goiânia - GO.
138)PL -7293/2010 – SENADO FEDERAL – ROSALBA CIARLINI - Autoriza o Poder Executivo a implantar campus do Instituto Federal do Rio Grande do Norte no Município de Alexandria - RN.
139)PL -7515/2010 – SENADO FEDERAL – GILBERTO GOELLNER – Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal de Mato Grosso, no Município de Sorriso - MT.
140)PL -4041/2008 – SENADO FEDERAL – MARCONI PERILLO - Altera os Arts. 1º, 5º, 14 e 16 da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI e dá outras providências, para permitir a adesão de instituições estaduais e municipais não-gratuitas.
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2013

141)PL -1574/2003 GONZAGA PATRIOTA – Altera a Lei nº 10.473, de 27 de junho de 2002, que institui a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco.
142)PL -6092/2009 ROBERTO ROCHA – Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Sul Maranhense, no Estado do Maranhão.
143)PL -6.351/2009 - Carlos Brandão - (Apensado ao PL 6092/2009) autoriza o Poder Executivo a criar um campus da Universidade Federal do Maranhão no Município de Balsas, a ser transformado na Universidade Federal Sul-Maranhense.
144)PL -2050/2011 FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR – Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Noroeste da Bahia com sede no Município de Irecê.
145)PL -3670/2012 PEDRO UCZAI – Autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário de São Miguel do Oeste da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS.
146)PL -2080/2003 PAES LANDIM – Dispõe sobre criação de universidades, autorização de funcionamento de instituições de ensino superior, formação de professores e dá outras providências
147)PL -4518/2012 NILSON LEITÃO – Autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário de Água Boa da Universidade Federal de Mato Grosso.
148)PL -4521/2012 NILSON LEITÃO – Autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário de Alta Floresta da Universidade Federal de Mato Grosso.
149)PL -924/2011 GIOVANI CHERINI – Cria o Programa Universidade Social, e dá outras providências.
150)PL -1203/2011 BRUNA FURLAN – Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal da Região Oeste de São Paulo, com sede no Município de Osasco, Estado de São Paulo.
151)PL -6279/2009 CARLOS ZARATTINI – Autoriza o Poder Executivo a criar o Instituto Superior de Energia e Inovação Tecnológica, na Região Metropolitana da Baixada Santista, no Estado de São Paulo.
152)PL -3737/2012 ADEMIR CAMILO – Dispõe sobre a criação da Universidade Federal de Teófilo Otoni – UFTO.
153)PL -7413/2010 LELO COIMBRA – Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, no Município de Montanha.
154)PL -379/2011 – do Sr. WELLINGTON FAGUNDES – que autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário de Lucas do Rio Verde da Universidade Federal de Mato Grosso.
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2014
155)PL -4519/2012 NILSON LEITÃO - Autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário de Tangará da Serra da Universidade Federal de Mato Grosso.
156)PL -6512/2013 GERALDO SIMÕES - Autoriza o Poder Executivo a instituir campus da Universidade Federal do Sul da Bahia no Município de Gandu, Estado da Bahia
157)PL -3736/2012 ADEMIR CAMILO - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal de Montes Claros, e da outras providências.
158)PL - 3.671/12 – do Sr. Pedro Uczai – que "autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário de Concórdia da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS".
159)PL - 5.913/13 – do Sr. Osmar Serraglio – que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Noroeste do Paraná – UNOR – e dá outras providências".
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2015
160)PL 3.671/12 - do Sr. Pedro Uczai - que "autoriza o Poder Executivo a instituir o Campus Universitário de Concórdia da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS".
161)PL 5.913/13 - do Sr. Osmar Serraglio - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Noroeste do Paraná(UNOR)
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2016
162)PL - 243/15 - do Sr. Wadson Ribeiro - que "altera a redação do art. 11 da Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, com relação à concessão de bolsa-permanência para estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos (Prouni)". (Apensados: PL - 244/2015, PL - 650/2015 e PL - 1793/2015)
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO – 2017
163)PL - 3125/2015 – Sr. Domingos Neto - Autoriza o Poder Executivo a criar campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE no Município de Ipu, no Estado de Ceará.

Apêndice C – Atores presentes nas audiências públicas

TÍTULO	PARTICIPANTE	INSTITUIÇÃO	CATEGORIA	GRUPO DE ATORES
SITUAÇÃO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS E AUTARQUIAS MUNICIPAIS DE ENSINO SUPERIOR	Cristiano De Paiva	Representante da SESU/MEC	Burocracia	ESTADO
	Antônio Luís De Andrade	Representante do ANDES	Sindicato dos docentes	SOCIEDADE CIVIL

TÍTULO	PARTICIPANTE	INSTITUIÇÃO	CATEGORIA	GRUPO DE ATORES
22/10/2003	José Walter Da Fonseca	Presidente da ABRUEM	Associação de Reitores	SOCIEDADE CIVIL
	Gastão Vieira Paulo Rubem Santiago Iara Bernardi	Deputados	Legislativo	ESTADO
EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR **29/10/2003**	Carlos Roberto Antunes Dos Santos	Secretário da SESU	Burocracia	ESTADO
	Wrana Maria Panizzi	Presidenta da ANDIFES	Associação dos Dirigentes Federais	SOCIEDADE CIVIL
	Fabiana De Souza Costa	Vice-Presidente da UNE	Movimento estudantil	SOCIEDADE CIVIL
	Dilvo Ristoff	Representante do INEP	Burocracia	ESTADO
	Lobbe Neto Iara Bernardi	Deputados	Legislativo	ESTADO
O SISTEMA DE COTAS RACIAIS PARA AFRODESCENDENTES **26/11/2003**	Cristovam Buarque	Ministro da Educação	Burocracia	ESTADO
	Nilcéa Freire	Reitora da - UERJ	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Matilde Ribeiro	Ministra da Secretaria de Políticas de Igualdade Racial	Burocracia	ESTADO
	Lauro Mohry	Reitor da Universidade de Brasília - UnB	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Paulo Jorge Sarkis	Reitor da UFSM	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Amábile Pacios	Vice-Presidente do SENEPE/DF.	Sindicato	SOCIEDADE CIVIL
	Gilmar Machado João Grandão João Matos Luiz Alberto Jonival Lucas Jr.	Deputados	Legislativo	ESTADO
	Tarso Genro	Ministro de Estado da Educação	Executivo	ESTADO
	Matilde Ribeiro	Ministra da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial	Executivo	ESTADO
	Nilcéia Freire	Ministra da Secretaria Especial de Políticas para a Mulher	Executivo	ESTADO
	Lauro Morhy	Reitor da UnB	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Conceição Das Graças Moreira Araújo	Presidenta SINEPE/DF	Sindicato	SOCIEDADE CIVIL
	Ivan Valente João Matos Gilmar Machado	Deputados	Legislativo	ESTADO
A ADOÇÃO DE COTAS RACIAIS E ÉTNICAS NASUNIVERSIDADES PÚBLICAS **15/06/2004**	Frei DAVID RAIMUNDO SANTOS	Diretor Executivo da Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes - EDUCAFRO	Movimento Negro	SOCIEDADE CIVIL
	Marcelo Brito Da Silva	Presidente da UBES	Movimento estudantil (Secundaristas)	SOCIEDADE CIVIL

TÍTULO	PARTICIPANTE	INSTITUIÇÃO	CATEGORIA	GRUPO DE ATORES
	Hédio Silva Jr.	Professor da USP	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Maria José De Jesus Alves Cordeiro	Pró-reitora da UEMS	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Carlos Abicalil César Bandeira	Deputados	Legislativo	ESTADO
CRIAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AGRESTE, NO ESTADO DEPERNAMBUCO **25/11/2004**	Amaro Henrique Pessoa Lins	Reitor da UFPE	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Emanuel Dias De Oliveira e Silva	Reitor da UPE	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Valmar Correa De Andrade	Reitor da UFRPE	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Paulo Rubem Santiago	Deputados	Legislativo	ESTADO
RESERVA DE VAGAS PARAESTUDANTES EGRESSOS DE ESCOLA PÚBLICA EMINSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR **25/04/2006**	Roberto Leher	Professor da UFRJ	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Paulo Jorge Sarkis	Reitor e Representante da ANDIFES	Associação dos Dirigentes Federais	SOCIEDADE CIVIL
	Elmara Lúcia De Oliveira Bonini Corauci	Presidenta Brasileiras CRUB	Associação de Reitores	SOCIEDADE CIVIL
	José Domingues De Godoi	1º Vice-Presidente do ANDES-SN	Sindicato dos docentes	SOCIEDADE CIVIL
	Ivan Valente Iara Brnardi, Lobbe Neto Maria Do Rosário Alice Portugal	Deputados	Legislativo	ESTADO
CRIAÇÃO DOS CAMPI DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS (UFT) **14/08/2007**	Paulo R. Jaguarão	Representante da SESU/ (MEC	Burocracia	ESTADO
	Alan Barbiero	Reitor da UFT	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Milton Alves Da Silva	Prefeito Municipal de Guaraí - TO	Executivo (municipal)	ESTADO
	Maria Helena Defavari Das Dores	Prefeita Municipal de Colinas - TO	Executivo (municipal)	ESTADO
	Elenilson Oliveira	Presidente do DCE de Guaraí - TO	movimento estudantil	SOCIEDADE CIVIL
	Alex Santana	Presidente do DCE de Colinas - TO	movimento estudantil	SOCIEDADE CIVIL
	Kátia Cristina Brito	Diretora da Faculdade de Guaraí	Docentes (ES)	SOCIEDADE CIVIL
	Myrian Nydes Monteiro Da Rocha	Presidente da Fac. de Colinas - TO	Docentes (ES)	SOCIEDADE CIVIL
	Ieda Diniz	Diretora do Desenv.da ES /MEC	Burocracia	ESTADO
	Gastão Vieira João Oliveira Osvaldo Reis	Deputados	Legislativo	ESTADO
A CRIAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL POPULAR DA MESOREGIÃOGRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL **08/11/2007**	Luciane Carminatti	Professora e Assessora Parlamentar - SC	Legislativo (Estadual)	ESTADO
	Marlene Stochero	Professora e Diretora do 9º (CPERGS)	Representante docentes	SOCIEDADE CIVIL
	Maria Andréia Maciel Nerling	Professora Estadual - RS	Docente (Ed. Básica)	SOCIEDADE CIVIL

TÍTULO	PARTICIPANTE	INSTITUIÇÃO	CATEGORIA	GRUPO DE ATORES
	Elton Scapini	Professor e Assessor Parlamentar - RS.	Legislativo (Estadual)	ESTADO
	Maria Do Rosário Rui Pauletti	Deputados	Legislativo	ESTADO
PL Nº 3.775/ 2008, DO PODER EXECUTIVO, QUE "INSTITUI A REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL **15/10/2008**	Getúlio Marques Ferreira	Diretor da Diretoria de Desenvolvimento da Rede Federal de Educação Profissional (SETEC) / MEC	Burocracia	ESTADO
	Sérgio Gaudêncio Portela De Melo	Diretor Geral do CEFET - PE	Burocracia	SOCIEDADE CIVIL
	Paulo César Pereira	Presidente do (CONCEFET)	Representante Educação Tecnológica	SOCIEDADE CIVIL
	Paulo Rubem Santiago Alice Portugal.	Deputados	Legislativo	ESTADO
DEBATER A PARTICIPAÇÃO DO CAPITAL ESTRANGEIRO NAS INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS BRASILEIRAS **19/06/2008**	Edson Raymundo P. De Souza Franco	Representante da ABMES	Associação de Mantenedoras	MERCADO
	Antônio Carbonari Netto	Diretor de Relações Institucionais SEMESP	Representante mantenedoras	SOCIEDADE CIVIL
	Francisco M. Neto	Professor Titular do IME/USP	Docente (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Lúcia Kluck Stumpf	Presidente da UNE	movimento estudantil	SOCIEDADE CIVIL
	José Thadeu Almeida	Secretário da CONTEC	Representante docentes	SOCIEDADE CIVIL
	Deputados Alex Canziani Gastão Vieira Ivan Valente Neilton Mulim Professor Sétimo	Deputados	Legislativo	ESTADO
IMPLANTAÇÃO DO IF - PL 11982/2008 **19/05/2009**	Eliezer Moreira Pacheco	Secretário - SETEC/MEC	Executivo	ESTADO
	Paulo César Pereira	Reitor do IFG	Representante docentes - EBTT	SOCIEDADE CIVIL
	Maria Do Rosário Fátima Bezerra Lobbe Neto Alice Portugal	Deputados	Legislativo	ESTADO
O INGRESSO DE GRUPOS ECONÔMICOSESTRANGEIROS NO CONTROLE DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL **20/05/2010**	Maria Neusa De Lima Pereira	Representante do MEC	Executivo	ESTADO
	Augusto Chagas	Presidente da UNE	Movimento social	SOCIEDADE CIVIL
	Antônio Carbonari Netto	Diretor ABMES	Associação de Mantenedoras	MERCADO
	Alice Portugal Maria Do Rosário	Deputados	Legislativo	ESTADO
ISCUTIR AS RELAÇÕES DE PODER ENTRE MANTENEDORAS E MANTIDAS DAS INSTITUIÇÕES	Celso Da Costa Frauches	Diretor do Instituto Latino Americano de Planejamento Educacional	Associação de ES	SOCIEDADE CIVIL
	Luiz Kaufmann	Presidente do Grupo Kroton	Representante ES Privado	MERCADO

TÍTULO	PARTICIPANTE	INSTITUIÇÃO	CATEGORIA	GRUPO DE ATORES
EDUCACIONAIS DE CAPITAL ESTRANGEIRO **26/05/2010,**	Antonio Carbonari Netto	Grupo Anhanguera Educacional	Representante ES Privado	MERCADO
	Carlos Alberto Guerra Figueiras	Presidente da DeVry Brasil	Representante ES Privado	MERCADO
	AngeloVanhoni	Deputados	Legislativo	ESTADO
AUDIÊNCIA PÚBLICA DESTINADA A DEBATER A FUSÃO ENTRE AS EMPRESAS KROTON EDUCACIONAL **10/110/2013**	Rodrigo Capelato	Representante da Kroton Educacional	Representante ES Privado	MERCADO
	Celso Napolitano	Presidente da FEPESP	Representante docentes	SOCIEDADE CIVIL
	Cristina Helena A. De Carvalho	Professora da UnB	Docente (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	José Roberto Covac	Representante do Fórum das Entidades Representativas de ES Particular	Representante ES Privado	MERCADO
	Chico Alencar Ivan Valente Jean Wyllys Celso J. Izalci Jorge Boeira Dorinha Rezende	Deputados	Legislativo	ESTADO
DDEBATER A REESTRUTURAÇÃO E A EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS E DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA DA REDE FEDERAL NO PAÍS **17/09/2013**	Antonio Simões	Coordenador de Expansão e Gestão das Instituições Federais do MEC	Burocracia	ESTADO
	Marcos Antonio De Oliveira	Secretário SETEC / MEC	Burocracia	ESTADO
	Deputados Artur BrunoIzalci	Deputados	Legislativo	ESTADO
	Aléssio Trindade De Barros	Diretor de Desenvolvimento da Rede Federal - SETEC/MEC	Burocracia	ESTADO
	Adriana Rigon Weska	Diretora de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior - SESU/MEC	Burocracia	ESTADO
	Dorinha Seabra Rezende	Deputados	Legislativo	ESTADO
AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE A SITUAÇÃO FINANCEIRA E POLÍTICA DA EXPANSÃO UNIVERSITÁRIA NO BRASIL **07/05/2015**	Jesualdo Pereira Farias	Secretário SESu/MEC	Burocracia	ESTADO
	Gustavo Henrique De Sousa Balduíno	Secretário ANDIFES	Associação dos Dirigentes Federais	SOCIEDADE CIVIL
	Eduardo Rolim	Presidente da PROIFES	Sindicato dos docentes	SOCIEDADE CIVIL
	Mitã Chalfun	Vice-Presidente da UNE	movimento social	SOCIEDADE CIVIL
	Alice Portugal Dorinha Seabra Rezende	Deputados	Legislativo	SOCIEDADE CIVIL
NOVAS IMPLANTAÇÕES DE CAMPI DE ENSINOS SUPERIORESFEDERAIS NO SISTEMA EDUCACIONAL DO PAÍS E A INSTALAÇÃO DE	Jesualdo Pereira Farias	Secretário -SESu/ MEC	Burocracia	ESTADO
	Kilwangy Kya Kapitango A Samba	Representante do SE-MT Assessor de Política de Pós-graduação e Pesquisa Educacional	Burocracia	ESTADO

TÍTULO	PARTICIPANTE	INSTITUIÇÃO	CATEGORIA	GRUPO DE ATORES
UMAUNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL NOS VALES DO SINOS, DO CAÍ E DOPARANHANA, NO RIO GRANDE DO SUL **08/09/2015**				
	Pedro Roque Giehl	Presidente da Associação Pró-UNIVALES Professor da Fundação Liberato de Novo Hamburgo	Associação de docentes	SOCIEDADE CIVIL
	Ademir Gomes Gonçalves	Prefeito de Rolante (RS) Presidente da Associação dos Municípios do Vale Paranhana	Executivo (municipal)	ESTADO
	Maria Lúcia Cavalli Neder	Reitora UFMT	Docente (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Guto Jardel Scherer	Vereador da Câmara Municipal de Igrejinha (RS)	Legislativo (municipal)	ESTADO
	Mauri Antonio Schorn	Diretor CUT/RS	sindicato	SOCIEDADE CIVIL
	Vitor Luis Gatelli	Diretor do Sindicato dos trabalhadores no comércio do Novo Hamburgo e região	sindicato	SOCIEDADE CIVIL
	Professor Victório Galli Lelo Coimbra Maria Do Rosário Bohn Gass Ezequiel Fonseca Sérgio Vidigal Evair De Melo	Deputados	Legislativo	ESTADO
O MARCO REGULATÓRIO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA **20/10/2015**	João Paulo Bachur	Diretor de Política Regulatória da SERES/MEC	Burocracia	ESTADO
	Luiz Roberto Curi	Relator do Marco Regulatório da EaD no CNE	Burocracia	ESTADO
	Luciano Sathler Rosa Guimarães	Representante da ABED	Associação EaD	SOCIEDADE CIVIL
	Ricardo Holz	Presidente da - ABE-EaD	Associação EaD	SOCIEDADE CIVIL
	João Roberto Moreira Alves	Representante da CONFENEN	ensino privado	MERCADO
	Confenenivete Martins Pinto	Presidente da Associação da UNIREDE	Burocracia	ESTADO
	Gislaine Moreno	Representante da ABMES	Associação de Mantenedoras	MERCADO
AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE PROBLEMAS E DESAFIOS DOS CAMPI FORA DAS SEDES **05/20/2016**	Vicente De Paula Júnior	Diretor de Políticas e Programas de Graduação (SESU/MEC)	Burocracia	ESTADO
	Arthur Sperandéo	Presidente da ANACEU	Movimento social	SOCIEDADE CIVIL

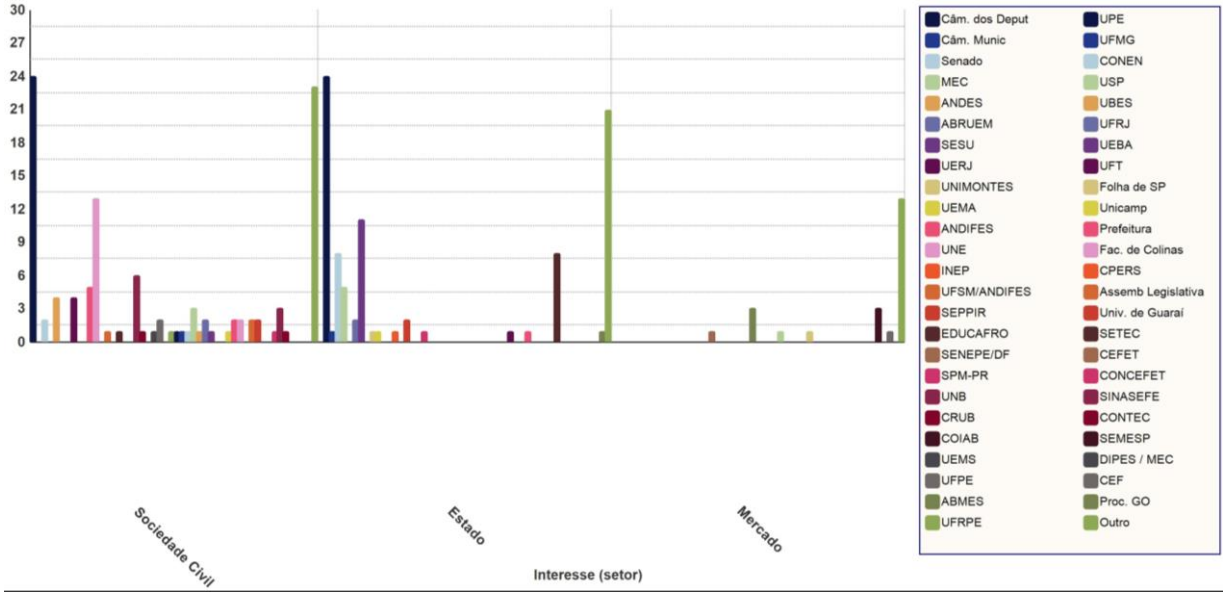
TÍTULO	PARTICIPANTE	INSTITUIÇÃO	CATEGORIA	GRUPO DE ATORES
	Amábile Pacios	Representante da FENEP	associação escolas	MERCADO
	Elizabeth Guedes	Diretora Executiva da ABRAES	Associação de Mantenedoras	MERCADO
	Alexandre Habbib Mori	Representante SEMESP	Representante mantenedoras	SOCIEDADE CIVIL
	Pedro Fernandes Damião Feliciano Giuseppe Vecci	Deputados	Legislativo	ESTADO
DEBATER OS IMPACTOS DA REDUÇÃO DO ORÇAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR 13/07/2017	Geraldo Andrade	Secretário Substituto da Setec/MEC	Burocracia	ESTADO
	Rogério Fagundes Marzola	Coordenador Geral da FASUBRA	Associação Trab. Técnico ES	SOCIEDADE CIVIL
	Angela Maria Paiva Cruz	Presidente da ANDIFES	associação mantenedora	SOCIEDADE CIVIL
	Uberlando Tiburtino Leite	Coordenador na Câmara de Administração e Planejamento do CONIF	associação universidades	SOCIEDADE CIVIL
	Glauber BragaCelso Jacob	Deputados	Legislativo	ESTADO
PAGAMENTO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA PELAS PESSOAS RICAS **22/08/2017**	Naercio Menezes	Professor INSPER / USP	Docente (Universidades)	MERCADO
	Cristina Helena Carvalho	Representante da ANPEd	associação pós-graduaçaõ	SOCIEDADE CIVIL
	Kim Patroca Kataguiri	Coordenador do MBL	movimento social	SOCIEDADE CIVIL
	Marianna Diasx	Presidente da UNE	movimento social	SOCIEDADE CIVIL
	Luiz Fernando Prudente Do Amaral	Professor, advogado e Presidente da Comissão de Direito Econômico da OAB	associação advogados	SOCIEDADE CIVIL
	Bruno Coimbra	Assessor Jurídico ABMES	Associação de Mantenedoras	MERCADO
	Caio Narcio	Deputados	Legislativo	ESTADO
MP 785/17, QUE DISPÕE SOBRE O– FIES **26/09/2017**	Flávio Carlos Pereira	Coordenador de Suporte Operacional - FNDE/MEC	Burocracia	ESTADO
	Jossifram Soares	Secretaria do Min. da Fazenda	Burocracia	ESTADO
	Anginaldo Oliveira Vieira	Defensor Nacional de Direitos Humanos da DPU	Burocracia	ESTADO
	Bruno Coimbra	Representante da FENEP	Representante Ensino privado	MERCADO
	Elizabeth Guedes	Vice-presidente da ANUP	Representante Ensino privado	MERCADO
	Marianna Dias	Presidente da UNE	Movimento social	SOCIEDADE CIVIL
	Edimilson Alves	Diretor de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO/SUDECO/MI	Burocracia	ESTADO

TÍTULO	PARTICIPANTE	INSTITUIÇÃO	CATEGORIA	GRUPO DE ATORES
	Rodrigo Mendes	Diretor de Gestão de Fundos de Incentivos e de Atração de Investimentos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA/SUDAM/	Burocracia	ESTADO
	Pollyana GamaDanilo Cabral Celso Jacob	Deputados	Legislativo	ESTADO
DISCUTIR A CRISE FINANCEIRA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS E A SITUAÇÃO DA UERJ - PERANTE A CRISE ECONÔMICA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA SUPERIOR **26/10/2018**	RODRIGO AZEVEDO DOS REIS	Tesoureiro da UERJ - ASDUERJ	Funcionário público	SOCIEDADE CIVIL
	Ana Carolina Feldenheimer da Silva	Vice-Presidente da ADUERJ - ASDUERJ	Associação docentes	SOCIEDADE CIVIL
	Regina De Fátima De Sousa	Representante da UERJ (SINTUPERJ)	associação funcionários	SOCIEDADE CIVIL
	Egberto Gaspar De Moura	Representante da Reitoria da UERJ	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Gabriel De Castro Lima Vieira	Representante do DCE/UFRJ	Movimento social	SOCIEDADE CIVIL
	Dr. REINALDO CENTODUCATTE	Reitor da UFES	Docentes (Universidades)	SOCIEDADE CIVIL
	Eblin Joseph Farage	Presidenta ANDES	Sindicato dos docentes	SOCIEDADE CIVIL
	Gustavo Henrique De Sousa Balduino	Secretário-Executivo da Andifes	Associação dos Dirigentes Federais	SOCIEDADE CIVIL
	Matheus Barroso	Vice-Presid. UNE	Movimento social	SOCIEDADE CIVIL
	Marcos Vinícius Da Silva Cordeiro	Vice-Presidente do DCE UFES	Movimento social	SOCIEDADE CIVIL
	Weber Gomes De Sousa	Coordenador-Geral de Planej. e Orçamento do MEC	Burocracia	ESTADO
	Deputada Margarida SalomãoDeputado Sérgio VidigalSáguas Moraes	Deputados	Legislativo	ESTADO
SUCATEAMENTO DA UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO BRASIL **10/07/2018**	Weber Gomes De Souza	Coordenador Geral de Planejamento e Orçamento das IFE/MEC	Burocracia	ESTADO
	Paulo Cesar Marques Da Silva	Chefe de Gabinete da UnB	Funcionário público	SOCIEDADE CIVIL
	Luís Antônio Pasquetti	Presidente ADUnB	Associação de docentes	SOCIEDADE CIVIL
	Caio Henrique Machado Ribeiro De Sousa	Representante do Centro Acadêmico de Antropologia da UnB	Movimento social	SOCIEDADE CIVIL
	Max Maciel	Rep. da RUAS	Movimento social	SOCIEDADE CIVIL

TÍTULO	PARTICIPANTE	INSTITUIÇÃO	CATEGORIA	GRUPO DE ATORES
	Glauber Braga Alice Portugal Leo De Brito Margarida Salomão Marcivânia Erika Kokay Edmilson Rodrigues	Deputados	Legislativo	ESTADO
ANALISAR E DEBATER A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, TETO DOS GASTOS, E O ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO **14/08/2018**	Esteves Pedro Colnago Jr	Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Burocracia	ESTADO
	George Soares	Secretário do Orçamento Federal - MPDG	Burocracia	ESTADO
	Pedro Uczai Dorinha Seabra RezendeDanilo CabralAliel Machado	Deputados	Legislativo	ESTADO
ATUALIZAR OS REFERENCIAIS DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA **22/11/2018**	Cleunice Matos Rehem	Representante da SESu/MEC	Burocracia	ESTADO
	Gustavo Fagundes	Representante da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior-CONAES/MEC	Burocracia	ESTADO
	Marcelo Gissoni	Vice-Reitor da Universidade Castelo Branco	Ensino privado	MERCADO
	Iara De Moraes Xavier	Representante do Fórum das Entidades do ES Particular	Ensino privado	MERCADO
	Elizabeth Guedes	Representante da ANUP	Ensino privado	MERCADO
	Fábio José Garcia Dos Reis	Especialista em Educação	Ensino privado	MERCADO
	Stavros Xanthopoylos	Diretor da ABED	Associação de EaD	SOCIEDADE CIVIL
	Welinton Baxto Da Silva	Representante da SERES/MEC	Burocracia	ESTADO
	Celso Jacob Eduardo Bolsonaro Glauber Braga Izalci Lucas	Deputados	Legislativo	ESTADO

Apêndice D – Relação entre as Instituições e os setores (2003-2018)

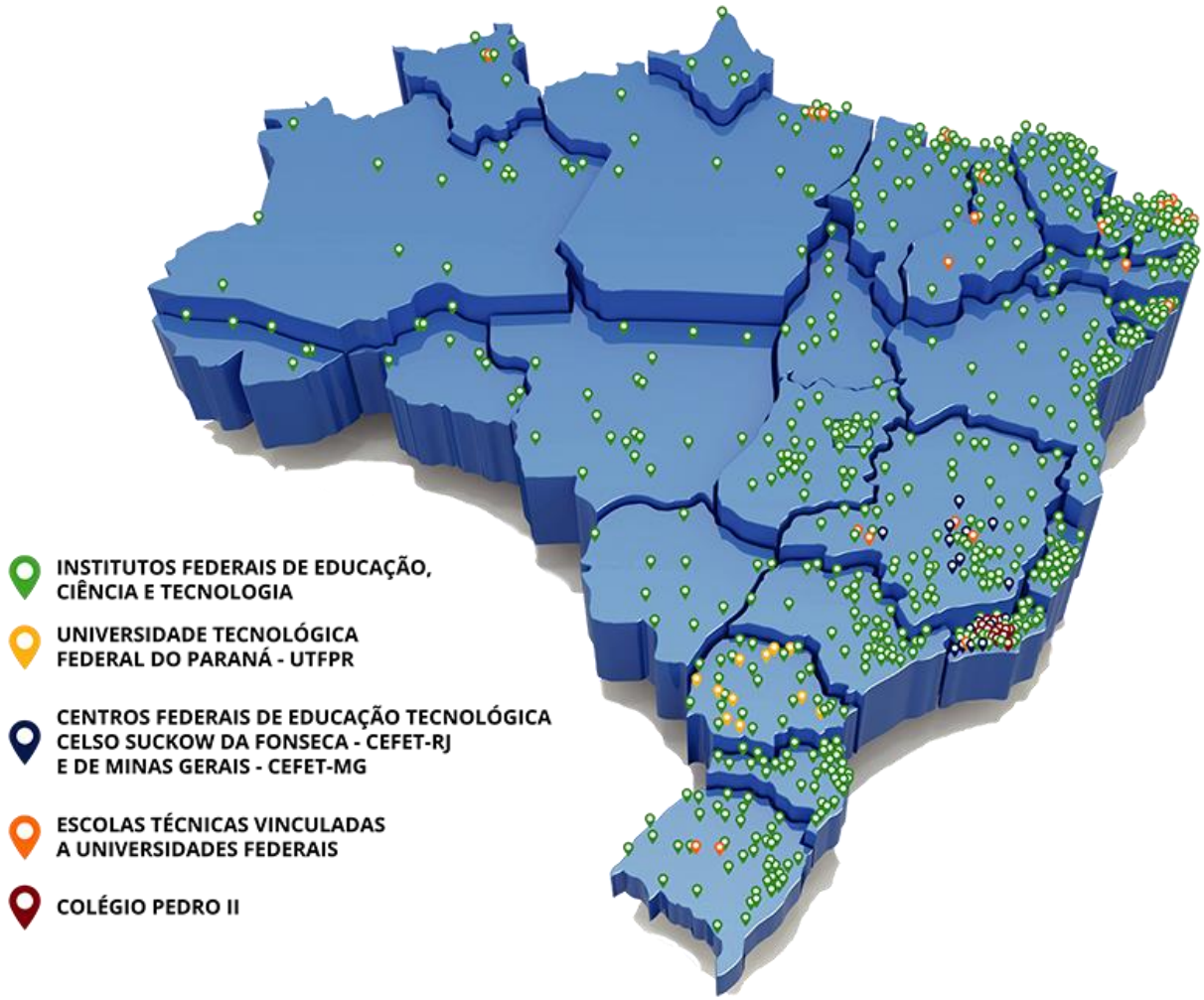
Agrupamento das instituições em três categorias de interesses dos atores: Estado, Mercado e Sociedade Civil.



Fonte: Elaborado pelo Software NVivo 14 a partir das codificações da autora

ANEXOS

ANEXO A - Mapas das instituições ETP



Fonte: SETEC/MEC (2019)[85]

[85] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/instituicoes