

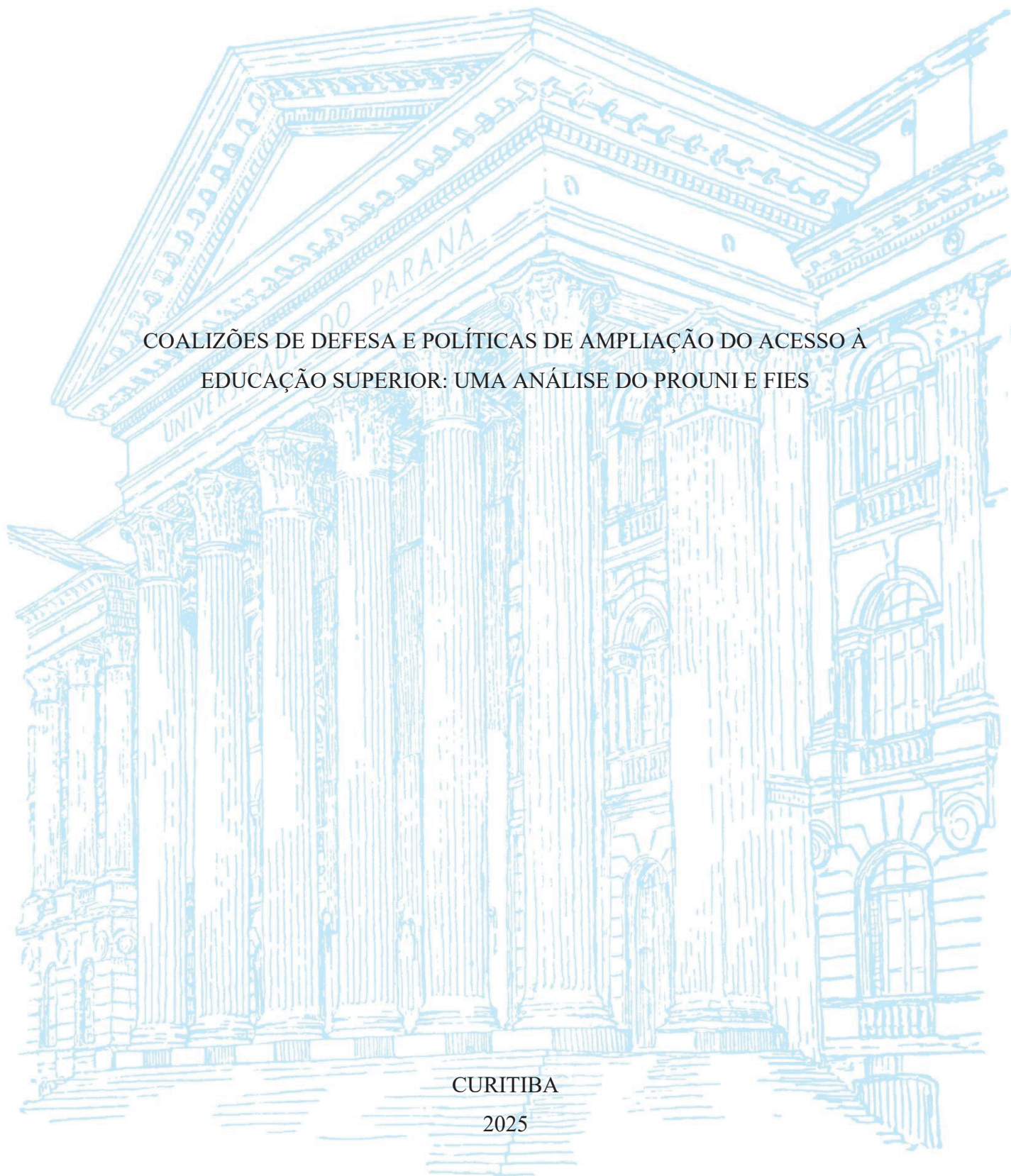
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

IZZADORA SILVESTRE PORCOTE

COALIZÕES DE DEFESA E POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À
EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA ANÁLISE DO PROUNI E FIES

CURITIBA

2025



IZZADORA SILVESTRE PORCOTE

COALIZÕES DE DEFESA E POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À
EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA ANÁLISE DO PROUNI E FIES

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Noela Invernizzi Castillo

CURITIBA

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Porcote, Izzadora Silvestre

Coalizões de defesa e políticas de ampliação do acesso à educação superior : uma análise do ProUni e Fies / Izzadora Silvestre Porcote .- 2025.

1 recurso on-line: PDF.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Noela Invernizzi Castillo.

1. Políticas Públicas. 2. Democratização da educação. 3. Ensino superior - Brasil. 4. Ensino superior e Estado - Brasil. I. Castillo, Noela Invernizzi. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

Bibliotecária: Kathya Fecher Dias – CRB-9/2198

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **IZZADORA SILVESTRE PORCOTE**, intitulada: **COALIZÕES DE DEFESA E POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA ANÁLISE DO PROUNI E FIES**, sob orientação da Profa. Dra. NOELA INVERNIZZI CASTILLO, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 14 de Março de 2025.

Assinatura Eletrônica

19/03/2025 09:08:03.0

NOELA INVERNIZZI CASTILLO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

01/04/2025 14:15:29.0

STELA MARIA MENEGHEL

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU)

Assinatura Eletrônica

31/03/2025 15:21:58.0

CAROLINA BAGATTOLLI

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

A Universidade Federal do Paraná, que nos últimos anos, foi mais do que meu local de formação; foi minha segunda casa, meu refúgio e o lugar onde me formei como pesquisadora.

À minha orientadora, professora Noela Invernizzi, que acreditou em mim quando eu mesma não acreditava mais. Sua orientação e empatia fizeram toda a diferença na trajetória acadêmica, tornando-a mais plena e significativa.

Ao meu marido e melhor amigo, André Navarro, que tem sido meu porto seguro e meu maior encorajador. Sorte a minha ter encontrado meu Samwise Gamgee; sem você, destruir o Um Anel seria impossível.

À minha irmã mais velha, Brunna Porcote, que esteve ao meu lado e nunca soltou minha mão, acreditando e apoiando. Obrigada por vibrar em todas as conquistas, em todas as aprovações, em todas as vitórias e por também sentir todas as perdas ao meu lado.

À Thais Daiane Schmidt, minha alma gêmea acadêmica. Obrigada por me entender, por me ouvir, por brigar comigo e por me ajudar em coisas que vão muito além da pós-graduação. Obrigada por ser e estar, sempre.

Aos colegas de Programa de Pós-Graduação, em especial, Gabrielli Canalli, Adrya Paixão, Maria Eduarda Diniz, Bruna Tomasoni e Júnior Tomaz, que estiveram comigo durante todo o processo, apoiando, dando risada e ouvindo desabafos. Vocês, com toda certeza, tornaram o caminho mais colorido.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR, que persistiram em tempos de crise e de angústia para a educação superior brasileira, em particular Carolina Bagattolli, Marcos Paulo Fuck e Luis Cláudio Krajevski.

Aos amigos Brunna Wagner, Anderson Kremer, Natalia Bonadia, Mariana Lina e tantos outros, que perdoaram ausências e se mantiveram na torcida desde o início.

Às mulheres que sonham, questionam e desafiam o patriarcado, enfrentando um sistema que historicamente as subestima, transformando a ocupação de espaços acadêmicos em um ato de resistência, rompendo com as lógicas de opressão e reivindicando a pesquisa como território de luta e poder feminino. Vocês são inspiração, mesmo que não saibam.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que financiou os anos de estudo no Mestrado.

Mas existe um grande, o maior obstáculo, para eu ir adiante: eu mesma. Tenho sido a maior dificuldade no meu caminho. É com grande esforço que consigo me sobrepor a mim mesma.

Clarice Lispector, 1969.

RESUMO

A partir da década de 1960, teve início no Brasil uma trajetória de expansão do setor privado na educação superior, intensificada a partir da década de 1990 sob influência de políticas neoliberais. Nesse contexto, esta dissertação examina o processo de ampliação do acesso à educação superior tensionado entre dinâmicas de democratização e mercantilização. A análise foca nos programas PROUNI e FIES entre os anos 2000 e 2016. Utilizando o modelo de coalizões de defesa (ACF) como referência teórica, a pesquisa investiga como coalizões estatais e privatistas influenciam a formulação e implementação dessas políticas públicas. A abordagem qualitativa inclui revisão bibliográfica, análise documental e síntese de estudos anteriores, permitindo explorar as tensões entre inclusão social e lógica de mercado. Os resultados mostram que o PROUNI e o FIES ampliaram o acesso à educação superior para grupos historicamente excluídos, como jovens de baixa renda. Entretanto, essas políticas reforçam a dependência do setor privado, consolidando uma estrutura dualista: universidades públicas oferecem ensino de alta qualidade, mas com vagas limitadas, enquanto o setor privado, mesmo expandido, enfrenta críticas relacionadas à qualidade e precarização acadêmica. A coalizão privatista, com apoio de incentivos fiscais e subsídios, desempenham papel central na formulação dessas políticas, enquanto a coalizão publicista enfrenta limitações orçamentárias e o impacto de diretrizes neoliberais. Conclui-se que, embora relevantes para a inclusão de estudantes, o PROUNI e o FIES não superaram as barreiras de qualidade e permanência, perpetuando desigualdades estruturais. A dissertação defende a necessidade de políticas públicas que conciliem democratização com o fortalecimento do ensino público, promovendo uma educação mais inclusiva, equitativa e comprometida com a transformação social. A pesquisa contribui para o debate acadêmico sobre a democratização e mercantilização da educação superior, oferecendo subsídios para políticas públicas mais eficazes e socialmente justas.

Palavras-chave: coalizão de defesa; educação superior; mercantilização; democratização; políticas públicas.

ABSTRACT

Starting in the 1960s, Brazil experienced a trajectory of expansion in the private sector of higher education, which intensified from the 1990s onward under the influence of neoliberal policies. In this context, this dissertation examines the dynamics between democratization and commodification of Brazilian higher education, focusing on the PROUNI and FIES programs between 2000 and 2016. Using the Advocacy Coalition Framework (ACF) as a theoretical reference, the research investigates how state and privatist coalitions influence the formulation and implementation of these public policies. The qualitative approach includes a literature review, document analysis, and synthesis of previous studies, allowing for the exploration of tensions between social inclusion and market logic. The results show that PROUNI and FIES have expanded access to higher education for historically excluded groups, such as low-income youth. However, these policies reinforce dependence on the private sector, consolidating a dual structure: public universities offer high-quality education but with limited seats, while the private sector, despite its expansion, faces criticism regarding quality and academic precariousness. Privatist coalitions, supported by tax incentives and subsidies, play a central role in the formulation of these policies, while state coalitions face budget constraints and the impact of neoliberal guidelines. The study concludes that, although relevant for student inclusion, PROUNI and FIES do not overcome barriers related to quality and retention, thereby perpetuating structural inequalities. The dissertation advocates for the need for public policies that reconcile democratization with the strengthening of public education, promoting a more inclusive, equitable, and socially transformative educational system. This research contributes to the academic debate on the democratization and commodification of higher education, providing insights for the development of more effective and socially just public policies.

Keywords: advocacy Coalition; higher education; mercantilization; democratization; public policies.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Número de instituições de educação superior no Brasil, 2010 a 2023.....	41
TABELA 2 – Número de matrículas na educação superior, por categoria administrativa, 2010 a 2023.....	43
TABELA 3 – Número de vagas na educação superior, 2010 a 2023.....	44
TABELA 4 – Proporção de vagas na educação superior, 2010 a 2023.....	45
TABELA 5 – Participação no número de ingressantes na educação superior, 2010 a 2023.....	47
TABELA 6 – Participação de instituições privadas no número de matrículas, por categoria administrativa, 2010 a 2023.....	48
TABELA 7 – Número de docentes da educação superior no Brasil, por grau de escolaridade, 2010 a 2019.....	49
TABELA 8 – Custo do FIES para a União, 2014 a 2023.....	51
TABELA 9 – Isenção tributária às instituições de educação superior privadas participantes do PROUNI, em milhões de reais.....	52

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1 OBJETIVOS.....	14
1.1.1 Objetivo Geral.....	14
1.1.2 Objetivos Específicos.....	14
1.2 METODOLOGIA.....	14
1.3 JUSTIFICATIVA.....	17
2. ATORES, RECURSOS E ESTRATÉGIAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
2.1 OS ATORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
2.2 O MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	35
3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: PROUNI E FIES.....	36
3.1 PROUNI E FIES: A VIA PRIVADA COMO PORTA DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	36
3.2 PROUNI, FIES E AS TENDÊNCIAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	40
3.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	54
4. DEMOCRATIZAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO: A AMPLIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM DEBATE.....	56
4.1 DEMOCRATIZAÇÃO NEOLIBERAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	56
4.2 DIRETRIZES INTERNACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	66
4.3 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL DE 1996 E A CONFIGURAÇÃO DUALISTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	74
4.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	83
5. OS ATORES NO SUBSISTEMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	85
5.1 CONFIGURAÇÃO POLÍTICA E DISPUTAS NO SUBSISTEMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	88
5.2.1 Coalizão privatista e seus recursos de poder.....	96
5.2.2. Coalizão publicista e seus limites.....	106
5.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	115
6. EVIDÊNCIAS DA ATUAÇÃO DA COALIZÃO PRIVATISTA.....	117

6.1 AS POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO EDUCAÇÃO SUPERIOR: PROUNI E FIES.....	117
6.1.1 O Programa Universidade Para Todos (PROUNI).....	118
6.1.2 O Programa de Financiamento Estudantil (FIES).....	128
6.2 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	137
7. CONCLUSÕES.....	139
REFERÊNCIAS.....	143

1. INTRODUÇÃO

A educação superior no Brasil, ao longo das últimas décadas, tem sido marcada por profundas transformações, tensionada entre dois paradigmas fundamentais: a democratização e a mercantilização. A democratização, enquanto processo, envolve não apenas a ampliação quantitativa de vagas em instituições de educação superior, mas também um compromisso com a inclusão social, a equidade e a confrontação de desigualdades estruturais que historicamente caracterizam o acesso à educação superior no país. Dessa forma, a plena democratização da educação superior não pode ser compreendida de forma isolada, pois está condicionada a mudanças sociais estruturais mais amplas. Como destacam Arruda (2011) e Meneghel (2017), democratizar a educação superior significa proporcionar acesso não apenas formal, mas também efetivo, o que requer políticas que garantam a permanência e o sucesso acadêmico dos estudantes vulnerabilizados; todavia, a educação superior, por si só, não tem o poder de promover transformações estruturais, ainda que possa contribuir para mitigar desigualdades.

A década de 1960 marcou o início do processo de expansão do setor privado na educação superior brasileira, impulsionado por políticas de modernização e pelo crescimento das demandas educacionais em um contexto de urbanização, crescimento industrial e desenvolvimento econômico. O regime militar (1964-1985) desempenhou um papel fundamental nesse processo, promovendo a expansão das instituições privadas como uma alternativa ao limitado crescimento do setor público. Como destaca Cunha (2007), a educação superior passou a ser vista progressivamente como um setor estratégico para o crescimento econômico, mas orientada segundo uma lógica de mercado. Esse movimento foi intensificado nas décadas de 1980 e 1990, quando o neoliberalismo e as diretrizes de organismos internacionais, como o Banco Mundial, promoveram reformas que priorizaram a eficiência econômica e a competitividade das instituições privadas. Segundo Bretas (2019) e Mancebo, Vale e Martins (2015), esse contexto reflete uma transição estrutural que redefine o papel do Estado, consolidando uma lógica mercantil na oferta educacional, onde o setor público se vê progressivamente limitado, enquanto o setor privado assume a responsabilidade direta pela expansão do acesso.

Entretanto, com a redemocratização do país, a sociedade civil demanda a ampliação do acesso à educação superior. Entre as respostas a essa demanda, na década de 2000 se desenvolvem duas políticas públicas que são o objeto deste trabalho: o PROUNI e o FIES. O Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) surgiram como respostas do governo brasileiro à demanda crescente por inclusão

educacional em um contexto de limitações orçamentárias para a expansão da rede pública. Embora o PROUNI e o FIES tenham permitido o ingresso de milhões de jovens na educação superior, esses programas também refletem as contradições inerentes à combinação de políticas de democratização com uma lógica mercantilizada. Para Segenreich e Castanheira (2009), tais iniciativas, apesar de relevantes, consolidam uma estrutura que fortalece o setor privado e submete o acesso à educação superior às dinâmicas do mercado, muitas vezes em detrimento de investimentos na expansão e fortalecimento das universidades públicas. Essa tensão se traduz em uma segmentação da educação superior brasileira: de um lado, um sistema público subfinanciado, que concentra cursos de alta qualidade, mas oferece vagas limitadas; de outro, uma rede privada que se expande rapidamente, mas enfrenta críticas relacionadas à qualidade do ensino e à precarização das condições de estudo.

Nesse contexto, esta dissertação se orienta pelas seguintes perguntas de pesquisa: de que forma a coalizão dos atores que representam os interesses privatistas influenciou o desenho e implementação dos programas PROUNI e FIES de acordo com esses interesses? Quais são os efeitos dessa atuação sobre a democratização do acesso à educação superior no país?

Os pesquisadores no campo da educação superior brasileira vêm examinando este processo com interpretações a miúdo divergentes. As tensões entre ampliação de acesso e democratização e entre democratização e mercantilização permeiam as interpretações.

Meneghel (2017) aponta que indicadores de qualidade devem ser desenvolvidos em consonância com a inclusão social, refletindo tanto a democratização do acesso quanto a permanência com sucesso acadêmico, fatores essenciais para efetivar a justiça social na educação superior. Nesse sentido, democratizar implica enfrentar as barreiras de ordem econômica, social e cultural que historicamente excluíram amplos setores da população, especialmente jovens de baixa renda, negros, indígenas e oriundos de escolas públicas. Estudos recentes, como de Saccaro e França (2021) e Nierotka, Salata e Martins (2023), indicam que, mesmo com o aumento do acesso, as taxas de evasão ainda são um desafio relevante, tanto públicas quanto privadas. No caso das instituições públicas, apesar do ensino gratuito, fatores socioeconômicos e estruturais contribuem para índices elevados de evasão; já nas instituições privadas, a dependência de apoio financeiro, como bolsas e financiamentos, agrava esse cenário (Rosa; Silva, 2023). Essa desigualdade estrutural compromete não apenas o acesso, mas também a permanência e a conclusão bem-sucedida dos cursos, evidenciando a necessidade de revisão das políticas de apoio financeiro e acadêmico. Essa desigualdade estrutural compromete

não apenas o acesso, mas também a permanência e a conclusão bem-sucedida dos cursos, evidenciando a necessidade de políticas complementares que não se limitem ao ingresso.

Para Sguissardi (2015), a mercantilização da educação superior resulta em uma reconfiguração estrutural das instituições de ensino, que passam a atuar como prestadoras de serviços educacionais, voltadas mais para a competitividade no mercado do que para sua missão social e formativa. Além disso, a expansão da educação superior privada, sustentada por subsídios e incentivos públicos, reflete um modelo que se apoia na transferência de responsabilidades do Estado para o setor privado, o que, segundo Catani, Hey e Gilioli (2006), reforça a lógica de mercado e compromete a consolidação de uma educação pública, gratuita e de qualidade.

Os processos de democratização e mercantilização que se imbricam de forma complexa nesta etapa da educação superior no país devem ser compreendidos à luz das transformações políticas e econômicas mais amplas ocorridas no Brasil e no mundo. A partir da década de 1990, o avanço das políticas neoliberais, alinhadas às diretrizes de organismos internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), promoveu a reconfiguração do papel do Estado, reduzindo sua atuação direta em áreas sociais e incentivando a privatização de serviços essenciais, incluindo a educação superior. Para Sguissardi (2015), esse contexto influenciou diretamente a educação superior brasileira, que passou a ser pautada por uma lógica de eficiência, competitividade e autossuficiência financeira, enfraquecendo o compromisso da educação como um direito social e transformando-a em um produto de consumo. Esse movimento é sustentado por princípios da Nova Gestão Pública (NGP), que enfatizam a descentralização, a eficiência administrativa e a lógica empresarial na gestão dos serviços públicos, como analisado por Oliveira (2020). A autora ressalta que a NGP promove mudanças institucionais que se materializam por meio de políticas de *accountability* e de avaliação de desempenho nas universidades, contribuindo para o reforço da lógica de mercado na educação. Essas políticas não apenas pressionam por resultados quantitativos, como taxas de evasão e concluintes, mas também afetam a distribuição de recursos, priorizando cursos considerados economicamente viáveis; a NGP reorganiza os mecanismos de regulação e avaliação na educação superior.

As críticas a essa mercantilização apontam ainda para a precarização das condições de trabalho docente e para a fragilidade das políticas de permanência estudantil. Com a expansão da educação superior privada, as instituições têm priorizado a redução de custos, o que frequentemente resulta em salários baixos para professores, aumento da carga horária e

desvalorização da pesquisa e da extensão. Além disso, muitos estudantes beneficiados por políticas de acesso enfrentam dificuldades financeiras que comprometem sua permanência nos cursos, já que tanto o PROUNI quanto o FIES focam no ingresso, sem oferecer suporte amplo para despesas como transporte, alimentação e materiais didáticos (Vieira; Silva; Vieira, 2017).

Nesse cenário, esta dissertação busca aprofundar a análise das políticas públicas voltadas ao acesso na educação superior, examinando como essas iniciativas dialogam com os desafios da democratização e os limites impostos pela mercantilização. A investigação se concentra na atuação dos subsistemas de políticas públicas e das coalizões de defesa que disputam o direcionamento dessas políticas, focando na atuação da coalizão de defesa privatista, destacando o papel central de programas como o PROUNI e o FIES na reconfiguração da educação superior brasileira. Além disso, considera-se a influência do neoliberalismo como um fator essencial que redefine as relações entre Estado, mercado e educação, configurando um campo de tensões que ainda molda o futuro da educação superior no país.

As políticas públicas de democratização da educação superior brasileira, particularmente a partir dos anos 2000, são atravessadas por tais tensões. Para Ristoff (2014), mesmo diante das desigualdades persistentes, essas políticas foram responsáveis por promover avanços significativos, ao possibilitar a entrada de grupos historicamente excluídos, como jovens de baixa renda, negros e estudantes de escolas públicas. No entanto, conforme apontam Nierotka, Salata e Martins (2023), essa democratização quantitativa não eliminou as contradições estruturais, evidenciadas pela alta dependência do setor privado e pelas barreiras de permanência.

A escolha do modelo de coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework* - ACF), proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), para examinar a conformação das políticas de acesso à educação superior, justifica-se por sua capacidade de analisar disputas políticas em contextos complexos e de longo prazo. O ACF oferece uma lente analítica para compreender como as coalizões de defesa, especialmente a privatista, influenciaram políticas como o PROUNI e o FIES. Essas coalizões atuaram para garantir que as políticas de democratização fossem implementadas sob uma lógica mercantil, resultando na expansão do setor privado e na segmentação do sistema educacional brasileiro.

Com esse arcabouço teórico, a dissertação investiga de que forma o processo de formulação e implementação dessas políticas públicas reflete as tensões entre o acesso democrático e a lógica de mercado, com impactos diretos na qualidade, permanência e equidade na educação superior.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar como a atuação da coalizão de defesa privatista, ao promover seus interesses mobilizando diversos recursos e estratégias, influenciou a formulação e implementação dos programas PROUNI e FIES no contexto da elaboração de políticas públicas para a democratização do acesso à educação superior no Brasil.

1.1.2 Objetivos Específicos

1. Investigar os efeitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 no processo de mercantilização da educação superior brasileira;
2. Examinar as estratégias, narrativas e recursos de poder mobilizados pela coalizão de defesa privatista na formulação e implementação das políticas públicas PROUNI e FIES, no subsistema da educação superior;
3. Analisar de que forma os programas PROUNI e FIES contribuíram para a ampliação do acesso à educação superior e sua democratização
4. Examinar os ganhos obtidos pela coalizão privatista mediante a implementação das políticas mencionadas.

1.2 METODOLOGIA

A metodologia adotada neste trabalho foi desenvolvida com o objetivo de investigar as políticas públicas de ampliação do acesso à educação superior no Brasil, com foco no PROUNI e no FIES, situando-as no contexto das tensões entre democratização e mercantilização e considerando o papel das coalizões de defesa na formulação e implementação dessas políticas. O estudo adota uma abordagem qualitativa, fundamentada nas orientações metodológicas propostas por Severino (2013) e Quivy e Campenhoudt (1998), que destacam a importância da integração entre revisão bibliográfica, análise documental e análise qualitativa em pesquisas de ciências sociais. A combinação dessas estratégias permitiu uma investigação que articulou teoria e prática, possibilitando compreender fenômenos complexos e refletir criticamente sobre suas implicações.

A revisão bibliográfica foi realizada como a primeira etapa do estudo, constituindo o pilar teórico para as análises subsequentes. O objetivo foi sistematizar os conceitos e debates que embasam as políticas públicas de educação superior no Brasil, com foco nas interações entre democratização e mercantilização. A busca bibliográfica foi conduzida de maneira sistemática, utilizando bases de dados acadêmicas como o Portal de Periódicos da CAPES, a partir de palavras-chave como “mercantilização da educação superior”, “democratização da educação superior”, “PROUNI”, “FIES” e “políticas públicas educacionais”. A seleção das obras considerou critérios como relevância acadêmica, alinhamento ao tema e ao período estudado (2000 a 2016), além da pertinência para a compreensão das dinâmicas que estruturam o subsistema de políticas públicas educacionais.

Severino (2013) ressalta que a revisão bibliográfica é uma etapa indispensável para delimitar o problema de pesquisa e fornecer ao pesquisador um panorama amplo das discussões existentes, identificando lacunas e oportunidades de contribuição. Nesse sentido, a revisão de literatura permitiu situar a análise no campo acadêmico, dialogando com trabalhos que abordam tanto o impacto das políticas públicas específicas quanto as teorias relacionadas ao modelo de coalizões de defesa. Esse referencial teórico, proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), oferece ferramentas para compreender as interações entre os diversos atores que disputam poder e influência no subsistema de educação superior. Além disso, a revisão bibliográfica considerou estudos que analisam os impactos de mudanças políticas e econômicas sobre a educação superior, integrando perspectivas teóricas e empíricas.

A análise documental constituiu a segunda etapa metodológica e foi direcionada ao exame de legislações, relatórios institucionais e textos normativos relacionados às políticas públicas de educação superior. Essa abordagem envolveu a investigação de documentos centrais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, que estabelece o marco regulatório para a educação superior no Brasil, as legislações específicas que regulamentam o PROUNI (Lei nº 11.096/2005) e o FIES (Lei nº 10.260/2001). Também foram analisados relatórios oficiais do Ministério da Educação (MEC) e outros documentos que detalham a implementação e os resultados dessas políticas, além de documentos de organismos multilaterais, como o Banco Mundial. A análise documental foi orientada pelos princípios metodológicos descritos por Quivy e Campenhoudt (1998), que destacam a importância de acessar tanto informações explícitas quanto implícitas nos textos, permitindo compreender aspectos estruturais e ideológicos subjacentes às políticas públicas.

Nesse contexto, os documentos analisados forneceram dados fundamentais para mapear os marcos regulatórios e os discursos que sustentam as políticas de democratização da

educação superior no Brasil. A análise documental também incluiu o exame de pronunciamentos e relatórios relacionados aos atores envolvidos no subsistema de políticas públicas educacionais, permitindo identificar narrativas que refletem os interesses e as estratégias das coalizões de defesa. Essa etapa possibilitou aprofundar o entendimento das dinâmicas entre as coalizões privatista e publicista, destacando suas influências na formulação e implementação das políticas investigadas.

A análise estatística descritiva foi incorporada como uma etapa essencial na construção dos argumentos apresentados nesta dissertação. Essa abordagem permitiu apresentar e interpretar dados quantitativos de órgãos governamentais relacionados à educação superior, incluindo o número de matrículas, vagas ofertadas, perfil do corpo docente, custos do FIES para a União e valores das isenções fiscais concedidas por meio do PROUNI. A utilização de estatística descritiva, com o apoio de medidas como média, mediana, moda e desvio padrão, foi fundamental para identificar padrões e tendências, fornecendo uma base empírica sólida que reforça as discussões desenvolvidas nos capítulos subsequentes. Essa análise contribuiu para evidenciar a predominância do setor privado e o papel do Estado na expansão da educação superior, elementos centrais para a compreensão do contexto investigado.

Outro componente incorporado à metodologia foi a consulta a entrevistas e conteúdos disponibilizados em sites institucionais relacionados às organizações que compõem a coalizão privatista. As entrevistas analisadas permitiram aprofundar a compreensão das narrativas e estratégias utilizadas por esses atores na defesa de seus interesses. A análise dessas fontes complementares foi essencial para compreender elementos qualitativos que não estavam explicitamente disponíveis nos documentos oficiais, enriquecendo a compreensão sobre o papel das coalizões de defesa na formulação e implementação das políticas públicas investigadas.

A síntese analítica de estudos prévios também desempenhou um papel central na integração dos achados existentes. Essa abordagem, inspirada na meta-análise qualitativa, permitiu examinar e reinterpretar os resultados de investigações anteriores sob a perspectiva do modelo de coalizões de defesa. Como argumentam Rodrigues e Ziegelmann (2010), a síntese de estudos prévios contribui para identificar padrões e tendências, além de explorar lacunas que podem ser abordadas pela pesquisa atual. Essa estratégia permitiu conectar os resultados de dados empíricos às análises desenvolvidas neste estudo, oferecendo uma visão mais abrangente e sistemática sobre os impactos do PROUNI e do FIES na educação superior brasileira.

Por fim, a análise qualitativa foi conduzida com base no modelo de coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework* - ACF), que fornece uma estrutura analítica para compreender as interações entre atores organizados em coalizões com crenças e valores compartilhados. Esse

modelo, desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), foi aplicado para identificar as coalizões que disputam o direcionamento das políticas públicas, considerando suas estratégias de ação e recursos de poder. A aplicação do ACF foi particularmente útil para explorar as dinâmicas entre as coalizões privatista e publicista, mapeando seus interesses e narrativas no subsistema investigado. Capella e Brasil (2015) destacam que esse modelo é especialmente adequado para análises em contextos complexos, onde os interesses divergentes e as influências externas desempenham papel significativo.

A utilização da análise qualitativa com base no modelo de coalizões de defesa permitiu articular elementos estruturais das políticas públicas com as dinâmicas interativas dos atores. Dessa forma, o modelo possibilitou compreender como as crenças centrais das coalizões influenciam as tomadas de decisão e como mudanças externas podem alterar os equilíbrios dentro do subsistema. Essa metodologia qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental, coleta de dados empíricos e síntese analítica, proporcionou uma abordagem integrada e articulada para investigar as dinâmicas do subsistema de políticas públicas de educação superior no Brasil. A combinação dessas estratégias assegurou o rigor acadêmico da pesquisa e a coerência das interpretações realizadas, permitindo explorar de maneira aprofundada as tensões entre democratização e mercantilização, bem como compreender o papel das coalizões de defesa na formulação e implementação das políticas públicas investigadas.

1.3 JUSTIFICATIVA

A educação superior é amplamente reconhecida como um dos pilares para a construção de sociedades mais justas e inclusivas. No Brasil, em especial a partir das últimas décadas do século XX, as políticas públicas voltadas para a expansão da educação superior foram marcadas por um duplo movimento: de um lado, a busca pela democratização do acesso, visando corrigir desigualdades históricas; de outro, o avanço da mercantilização da educação, que posiciona a educação superior como um bem de consumo. Neste contexto, o estudo das tensões entre democratização e mercantilização na educação superior é não apenas relevante, mas urgente, sobretudo diante da consolidação de políticas públicas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), que simbolizam a tentativa de equacionar esses dois paradigmas em disputa.

Este trabalho se justifica, em primeiro lugar, pela relevância social do tema. O acesso à educação superior no Brasil ainda reflete profundas desigualdades, resultado de um histórico

de exclusão estrutural de grupos vulnerados, como negros, indígenas, estudantes de baixa renda e oriundos de escolas públicas. Dados recentes revelam que, apesar do crescimento no número de matrículas nas últimas décadas, a distribuição dessas vagas permanece concentrada em cursos de menor prestígio e em instituições privadas (Sguissardi, 2015; Vieira, Silva e Vieira, 2017). A superação dessas desigualdades exige a formulação e o aprimoramento de políticas públicas que não apenas ampliem o acesso, mas também assegurem a permanência e o sucesso acadêmico, especialmente para os estudantes mais vulneráveis. Nesse sentido, a análise do PROUNI e do FIES, enquanto instrumentos centrais para a democratização da educação superior, permite compreender em que medida essas políticas enfrentam ou reproduzem as barreiras históricas de acesso e permanência.

Do ponto de vista teórico, este estudo se justifica pela necessidade de aprofundar a discussão sobre as contradições inerentes ao modelo educacional brasileiro. A democratização da educação superior é frequentemente apresentada como um ideal, mas sua implementação prática encontra limites impostos por um modelo econômico que prioriza a eficiência financeira e a competitividade de mercado. Como observam Bretas (2019) e Mancebo, Vale e Martins (2015), a adoção de políticas neoliberais no Brasil, particularmente a partir dos anos 1990, não apenas redefiniu o papel do Estado, mas também transformou a educação em uma mercadoria, favorecendo a expansão do setor privado em detrimento do investimento público. No caso da educação superior, a consolidação de um sistema dualista, no qual o setor público é restrito e elitizado enquanto o setor privado se expande de forma acelerada, evidencia tais contradições e torna essencial a análise crítica das políticas que sustentam essa dinâmica.

O PROUNI e o FIES são emblemáticos nesse cenário, pois, ambos os programas contribuíram significativamente para o aumento do número de matrículas na educação superior, mas também enfrentam críticas substanciais. O PROUNI, ao vincular a oferta de bolsas a isenções fiscais concedidas a instituições privadas, tem sido acusado de subsidiar o setor privado sem garantir padrões mínimos de qualidade educacional (Catani, Hey e Gilioli, 2006; Alves, Fontes e Nascimento, 2013). Da mesma forma, o FIES, que possibilita o financiamento das mensalidades, enfrenta desafios relacionados à sustentabilidade financeira e ao endividamento estudantil, além de reforçar a dependência do setor educacional privado em relação a recursos públicos (Segenreich; Castanheira, 2009). Esses programas, considerados fundamentais para a democratização e ampliação do acesso, também são vistos como consolidadores da lógica de mercado na educação superior, subordinando o direito à educação às dinâmicas de oferta e demanda.

A análise das políticas públicas de acesso à educação superior também se justifica pela necessidade de compreender os impactos das desigualdades regionais e econômicas no Brasil. Em muitas regiões, especialmente no Norte e Nordeste, a oferta de vagas em universidades públicas é insuficiente para atender à demanda, levando os estudantes dessas localidades a dependerem quase exclusivamente do setor privado (Vieira, Silva e Vieira, 2017). Nesse contexto, o PROUNI e o FIES desempenham um papel crucial, mas também revelam limitações significativas, como a precarização das condições de ensino e a ausência de suporte amplo para a permanência acadêmica. Investigar essas políticas sob uma perspectiva crítica é necessário para propor caminhos que possam equilibrar a expansão do acesso com a garantia de qualidade e equidade.

Além disso, a relevância deste estudo se amplifica ao considerar o papel das coalizões de defesa na formulação e implementação de políticas públicas. O modelo teórico proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) oferece ferramentas valiosas para compreender como grupos com crenças e interesses divergentes – como as coalizões privatista e publicista – disputam poder e influência no campo da educação superior. Como apontam Capella e Brasil (2015), o ACF é particularmente útil para analisar áreas de políticas públicas marcadas por tensões ideológicas, como é o caso da educação superior, onde interesses mercadológicos frequentemente entram em choque com princípios de justiça social e inclusão. Ao adotar essa abordagem teórica, o estudo contribui para ampliar o entendimento sobre as dinâmicas de poder e os fatores externos que moldam as políticas educacionais, situando-as em um contexto mais amplo de disputas econômicas, políticas e ideológicas.

Outro aspecto que reforça a justificativa deste trabalho é o momento histórico de intensas transformações políticas e econômicas no Brasil, que impactaram diretamente o financiamento e a regulação da educação superior. Entre 2000 e 2016, o período abordado nesta pesquisa, o país enfrentou crises econômicas, mudanças de governo e alterações nas prioridades políticas, que redefiniram o papel do Estado e os rumos das políticas públicas educacionais. Nesse contexto, o PROUNI e o FIES passaram por reformulações significativas, incluindo mudanças nos critérios de acesso, no monitoramento da qualidade das instituições participantes e na sustentabilidade financeira dos programas. A análise dessas mudanças, e de seus impactos na democratização da educação superior, é crucial para compreender os desafios e as possibilidades de avanço rumo a um sistema educacional mais inclusivo e equitativo.

Por fim, este estudo se justifica pela sua contribuição para o debate acadêmico sobre os rumos da educação superior no Brasil, problematizando a contradição entre democratização e mercantilização, e explorando o papel das políticas públicas no enfrentamento dessas

divergências. Além disso, ao adotar uma abordagem teórica baseada no modelo de coalizões de defesa, o trabalho contribui para a aplicação de perspectivas analíticas inovadoras no campo das políticas públicas, ampliando o entendimento sobre as dinâmicas que moldam a educação superior no Brasil e em outros contextos.

Em síntese, a investigação proposta é relevante por sua capacidade de integrar análise teórica e reflexão prática, abordando uma questão central para o desenvolvimento educacional e social do Brasil.

A presente dissertação organiza-se em sete capítulos, concebidos para examinar as dinâmicas entre democratização e mercantilização na educação superior brasileira, com ênfase nos programas PROUNI e FIES. A estrutura apresenta uma abordagem integrada, combinando referenciais teóricos e análise empírica.

O capítulo que segue esta introdução, intitulado “Atores, Recursos e Estratégias na Formulação de Políticas Públicas”, aborda os fundamentos conceituais do campo, enfatizando o ciclo de formulação, implementação e avaliação das políticas. No subcapítulo “Os Atores nas Políticas Públicas”, são analisados os papéis desempenhados por diferentes agentes, como o Executivo, o Legislativo, os movimentos sociais e os grupos de interesse, que atuam em interação no processo político; o subcapítulo “O Modelo de Coalizões de Defesa na Análise de Políticas Públicas” discute a aplicação do modelo de coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework* – ACF), evidenciando como coalizões de atores com crenças e interesses compartilhados influenciam a agenda e as decisões políticas.

No terceiro capítulo, “PROUNI e FIES: Políticas Públicas e Resultados Empíricos”, há a apresentação do PROUNI e FIES, destacando sua relevância para a expansão da educação superior no Brasil e analisando dados empíricos que reforçam as discussões desenvolvidas nos capítulos seguintes; a subseção “Apresentação dos Programas PROUNI e FIES” descreve os objetivos, funcionamento e critérios dos programas, contextualizando seu papel nas políticas públicas de acesso à educação superior; o subcapítulo “Resultados Empíricos: Dados para Análise da Educação Superior” apresenta e analisa dados quantitativos sobre a educação superior, evidenciando padrões e tendências que sustentam os argumentos centrais desta dissertação.

No quarto capítulo, “Democratização e Mercantilização: A Ampliação da Educação Superior em Debate”, são analisados os marcos estruturais, políticos e legislativos da educação superior no Brasil. O subcapítulo “Democratização Neoliberal da Educação Superior” explora as contradições entre a ampliação do acesso e a lógica de mercado que permeia o setor educacional. O subcapítulo “Diretrizes Internacionais para o Educação superior” investiga a

influência de organismos internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE, na adoção de políticas neoliberais que priorizam eficiência e competitividade. Por fim, o subcapítulo “A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e a Configuração Dualista da Educação Superior” examina como essa legislação contribuiu para consolidar um modelo que reforça a segmentação entre instituições públicas e privadas.

O quinto capítulo, “Os Atores no Subsistema de Educação Superior”, explora a dinâmica das coalizões de defesa no contexto da educação superior brasileira. No subcapítulo “Os Atores no Subsistema de Política do Educação superior”, são apresentados os principais agentes envolvidos nas disputas políticas. Em seguida, os subcapítulos “Coalizão Privatista e Seus Recursos de Poder” e “Coalizão publicista e Seus Limites” analisam, respectivamente, as estratégias, crenças e ações desses dois blocos, evidenciando as divergências e interações que moldam o subsistema da educação superior.

O sexto capítulo, “Evidências da Atuação da Coalizão Privatista”, analisa em profundidade os programas PROUNI e FIES, que são políticas de democratização do acesso à educação superior. O subcapítulo “O Programa Universidade Para Todos (PROUNI)” discute as características e os resultados desse programa de bolsas voltado para estudantes de baixa renda em instituições privadas. Já o subcapítulo “O Programa de Financiamento Estudantil (FIES)” examina os desafios e as críticas associadas ao modelo de financiamento estudantil, com ênfase no endividamento e na sustentabilidade financeira.

Por fim, o sétimo capítulo, “Conclusões”, apresenta uma síntese dos achados da pesquisa, destacando os impactos da mercantilização sobre a educação superior brasileira e as possibilidades de avanço rumo a um modelo mais inclusivo e equitativo. A análise reflete sobre os desafios futuros das políticas públicas no setor, considerando as disputas entre democratização e mercantilização e os papéis desempenhados pelos atores envolvidos.

Dessa forma, esta dissertação contribui para o debate sobre a educação superior no Brasil ao analisar criticamente as políticas públicas que moldam esse campo, situando-as no contexto das disputas entre democratização e mercantilização. Além disso, ao explorar a atuação de atores e coalizões, busca-se compreender as dinâmicas que estruturam o subsistema de políticas públicas de educação superior, oferecendo uma visão abrangente sobre os desafios e possibilidades. A dualidade entre democratização e mercantilização na educação superior brasileira ilustra as limitações das chamadas políticas públicas de democratização do acesso. O estudo abre caminho para investigações futuras que aprofundem a análise sobre a regulação do setor privado e explorem formas de integrar democratização e qualidade na educação superior

(Ristoff, 2014; Sguissardi, 2015). Assim, espera-se que este trabalho contribua para o debate acadêmico e para a formulação de políticas públicas mais justas e eficazes.

2. ATORES, RECURSOS E ESTRATÉGIAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de formulação e implementação de políticas públicas é uma dinâmica complexa que envolve múltiplos atores, contextos e etapas estruturadas para atender demandas sociais e alcançar objetivos definidos pelo Estado. Segundo Hill (2005), a política pública pode ser entendida como um ciclo de etapas interconectadas, nas quais o governo busca resolver problemas públicos através de um processo estruturado e metodologicamente orientado. Para Giron (2008), a implementação, reformulação ou desativação de uma política pública está diretamente relacionada com as formas, funções e ideologias assumidas por um governo.

As políticas públicas podem ser descritas como ações deliberadas do governo para atender demandas da sociedade, que vão desde questões sociais até econômicas e ambientais. Dye (2013) sugere que a política pública é tudo o que o governo decide fazer ou não fazer, reforçando que tanto a ação quanto a inação constituem decisões políticas. Esse conceito destaca que a decisão de “não agir” também é uma escolha estratégica, e que pode ter implicações significativas para o desenvolvimento social e econômico (Dye, 2013).

O modelo de ciclo de políticas públicas é uma das abordagens mais utilizadas para analisar o desenvolvimento de uma política. Esse modelo divide o processo em etapas, que incluem a identificação do problema, a formação de agenda, a formulação da política, a implementação e a avaliação (Hill, 2005; Baptista; Rezende, 2011).

A primeira fase do ciclo de políticas públicas envolve a identificação do problema a ser resolvido. Este é um ponto crucial, pois, como afirmam McConnell e Hart (2019), a inação ou a escolha de não abordar um problema pode ser motivada por fatores como limitações de recursos, pressões políticas ou falta de consenso sobre a necessidade de intervenção. Assim, a definição de um problema público é muitas vezes influenciada por questões políticas, sociais e econômicas.

Após identificar o problema, o próximo passo é inserir o tema na agenda governamental. Esse processo é marcado pela competição entre diversos interesses e grupos de pressão, que tentam garantir que suas demandas sejam priorizadas. Dye (2013) menciona que a formação da agenda reflete os interesses dominantes e o poder de diferentes atores na sociedade, o que implica que nem todas as questões recebem a mesma atenção.

Na fase de formulação, são desenvolvidas as alternativas e propostas para resolver o problema identificado. Cairney (2012) descreve que, neste estágio, as ideias e os modelos teóricos influenciam a criação de políticas públicas, sendo que a escolha de uma abordagem é,

muitas vezes, guiada por ideologias e evidências científicas que sustentam a eficácia das ações propostas. Capella (2015) destaca que as ideias assumem um papel central nesse processo, uma vez que moldam o discurso e a interpretação sobre o problema, influenciando as soluções propostas.

A implementação é o estágio em que as políticas formuladas são colocadas em prática. Segundo Hill (2005), essa etapa envolve não apenas a execução das ações planejadas, mas também uma série de ajustes que podem ocorrer devido a barreiras operacionais e institucionais. A implementação bem-sucedida depende da capacidade do governo de coordenar e alocar recursos adequadamente, além de adaptar-se a contextos específicos que podem afetar a efetividade das ações.

Por fim, a etapa de avaliação busca medir os resultados das políticas públicas e verificar se os objetivos foram alcançados. Baptista e Rezende (2011) ressaltam que a avaliação permite ajustar e melhorar a política ao longo do tempo, possibilitando uma retroalimentação para o processo de tomada de decisão. Essa etapa é fundamental para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades sociais e corrijam eventuais falhas identificadas.

O processo de políticas públicas é, essencialmente, um campo de disputa de ideias e interesses. Capella (2015) argumenta que o papel das ideias é central para a compreensão do processo, uma vez que as políticas são formadas por crenças, valores e visões de mundo que influenciam tanto os formuladores quanto os implementadores das políticas. Nesse contexto, McConnell e Hart (2019) e Dye (2013) observam que a inação – ou a escolha de não agir em determinadas situações – também é parte integrante do processo político, refletindo escolhas estratégicas dos atores envolvidos.

2.1 OS ATORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de políticas públicas é marcado pela participação de uma ampla gama de atores que interagem e influenciam todas as fases de elaboração e execução das políticas. Esses atores desempenham funções distintas, mas interconectadas, no ciclo das políticas públicas e trazem consigo interesses, valores e perspectivas que moldam o resultado das políticas. Segundo Hill (2005), esses atores são essenciais para compreender a complexidade do processo de decisão política, já que suas interações, alianças e disputas de poder têm impacto direto nas políticas formuladas. Os atores envolvidos em políticas públicas são comumente classificados em duas categorias principais: atores estatais e atores não estatais. Cada grupo possui diferentes

níveis de influência e poder no processo de formulação e implementação de políticas, além de atuarem sob lógicas diversas.

Os atores estatais são aqueles formalmente ligados à estrutura governamental e possuem autoridade institucional para tomar decisões e implementar políticas. Entre os principais atores estatais, encontram-se: a) Poder Executivo, que é frequentemente o ator central no processo de políticas públicas, sendo responsável pela formulação inicial e pela execução das políticas. O Presidente, governadores e prefeitos, assim como seus ministérios e secretarias, têm a capacidade de propor, alterar e regulamentar políticas públicas. Segundo Bacelar (2003), o Executivo brasileiro caracteriza-se historicamente por seu papel centralizador e desenvolvimentista, exercendo controle sobre o orçamento e a alocação de recursos, o que lhe confere um papel proeminente na definição de prioridades e no direcionamento de políticas nacionais. Rua (2014) complementa essa visão ao apontar que, ao centralizar funções de formulação e implementação, o Executivo limita a autonomia de agências regionais, impactando a adaptabilidade das políticas públicas às demandas locais; b) Poder Legislativo, que tem a função de debater, aprovar e, eventualmente, vetar propostas de políticas públicas. Além disso, possui capacidade de fiscalizar a atuação do Executivo, funcionando como um ator de controle e equilíbrio. Para Rua (2014), o Legislativo exerce um papel fundamental no controle horizontal sobre o Executivo, apoiando-se em mecanismos institucionais como os tribunais de contas para fiscalizar a aplicação de recursos e assegurar que as políticas públicas sejam executadas conforme as normas estabelecidas. Esse controle inclui não apenas a revisão de orçamentos, mas também a responsabilização do Executivo por suas ações e decisões, respondendo assim às pressões de *accountability* e transparência perante a sociedade; c) Burocracia Pública, que é composta por servidores e técnicos responsáveis pela implementação das políticas, sendo fundamental para garantir que as políticas formuladas sejam aplicadas e adaptadas aos contextos específicos.

No Brasil, a burocracia pública atua sob uma estrutura centralizada, onde a implementação muitas vezes é vista como mera execução de diretrizes formuladas em níveis superiores, sem a devida autonomia para adaptação às realidades locais. Rua (2014) observa que essa estrutura centralizada limita a capacidade de ajuste local e contribui para uma baixa adaptabilidade, além de reforçar uma separação entre as funções de formulação e implementação, o que leva a uma implementação menos eficaz e sensível às demandas regionais.

Os atores não estatais incluem uma variedade de grupos e organizações que não pertencem formalmente à estrutura governamental, mas que participam ativamente do processo

de políticas públicas. Entre os principais atores não estatais estão: i) Grupos de Interesse e *Lobby*: organizações como associações empresariais, sindicatos e ONGs desempenham um papel importante ao representar interesses específicos e pressionar o governo em busca de políticas que beneficiem seus membros. Esses grupos frequentemente empregam estratégias de *lobby*, buscando influenciar diretamente os legisladores e o Executivo. Dye (2013) observa que a capacidade de influência dos grupos de interesse está frequentemente associada a seus recursos financeiros e organizacionais, que permitem o acesso aos tomadores de decisão; ii) Mídia e Opinião Pública: a mídia atua como um importante veículo de informação e influência, moldando a opinião pública e destacando questões relevantes para a sociedade. Além de informar o público sobre ações governamentais, a mídia pode pressionar diretamente o governo ao dar visibilidade a problemas sociais, cobrando respostas rápidas e eficazes. Segundo McConnell e Hart (2019), a pressão da mídia e da opinião pública pode forçar o governo a agir, mesmo em casos nos quais a inação era a escolha inicial; iii) Sociedade Civil e Movimentos Sociais: organizações da sociedade civil e movimentos sociais representam demandas coletivas e buscam influenciar o processo de políticas públicas por meio de protestos, campanhas e mobilizações. Capella (2015) destaca que esses atores trazem novas perspectivas e demandas ao debate público, sendo fundamentais para a promoção de políticas mais conectadas às necessidades das minorias.

A interação entre os diferentes atores ocorre em todas as fases do ciclo de políticas públicas, mas pode ser especialmente intensa nas etapas de formação de agenda e formulação de políticas. O sucesso de um ator em influenciar a política pública depende amplamente de sua capacidade de mobilização, do acesso aos tomadores de decisão e do contexto político e social em que opera. Rua (2014) aponta que os recursos de poder, incluindo redes de influência e organização coletiva, são fundamentais para pressionar por decisões favoráveis, e atores que mobilizam essas capacidades conseguem direcionar a agenda pública e promover suas demandas junto aos formuladores de políticas.

Nesse processo, a formação de coalizões emerge como uma estratégia chave: atores com interesses comuns frequentemente se unem para aumentar seu poder de barganha. O modelo de *Advocacy Coalition Framework* (ACF), apresentada por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), destaca que essas coalizões, compostas tanto por atores estatais quanto não estatais, são especialmente relevantes em áreas polarizadas, onde o esforço conjunto se mostra fundamental para moldar a política segundo seus objetivos.

No entanto, essa interação entre os atores não se limita à cooperação, mas também inclui disputas ideológicas. Capella (2015) observa que o processo de produção de políticas

públicas é intensamente moldado por ideias e valores, com cada grupo defendendo suas visões de mundo para influenciar as políticas de acordo com seus próprios interesses. Assim, estabelecer uma interpretação dominante que funcione como consenso entre os atores é um aspecto essencial do processo, pois aqueles que conseguem impor suas ideias acabam direcionando os rumos das políticas.

A participação de uma diversidade de atores no processo de políticas públicas reflete a complexidade e a natureza interdependente das ações governamentais e sociais. A interação entre agentes estatais e não estatais, pautada tanto pela cooperação quanto pela competição, evidencia que as políticas públicas são moldadas não apenas por decisões técnicas, mas também por interesses, valores e pressões sociais. Esse cenário ressalta que o processo político é permeado por articulações estratégicas, onde coalizões, disputas ideológicas e, até mesmo, a escolha da inação se tornam ferramentas para influenciar os rumos das políticas. Assim, compreender o papel e as dinâmicas desses atores é essencial para uma análise aprofundada e realista do desenvolvimento e da implementação das políticas públicas.

Os impactos de eventos externos e a variação na intensidade da influência dos atores ao longo do ciclo de políticas públicas são fundamentais para entender a complexidade do processo de formulação e implementação de políticas, especialmente em áreas como o acesso à educação superior. No caso brasileiro, houve uma crescente pressão da sociedade pela democratização do acesso à educação superior, impulsionada por fatores como o aumento das demandas do mercado de trabalho, o reconhecimento do papel da educação na mobilidade social e as desigualdades regionais no acesso às universidades. Esses fatores externos atuaram como catalisadores que mobilizaram a opinião pública, gerando uma demanda expressiva pela ampliação do acesso às universidades e pressionando o governo a reagir.

Na fase de formação da agenda, essas pressões externas se intensificaram com a conscientização pública acerca das barreiras enfrentadas por estudantes de baixa renda e oriundos de escolas públicas. A mídia e a sociedade civil, incluindo movimentos estudantis e organizações sociais, utilizaram campanhas e manifestações para enfatizar a importância da educação superior como um direito social e um meio de promover justiça social. Esse movimento mobilizou o apoio da opinião pública e trouxe a questão para o centro da agenda governamental, forçando o governo a tratar o tema como prioridade. Conforme discutido por Capella (2015), eventos de grande visibilidade e mudanças no “clima” político frequentemente influenciam a entrada de novos temas na agenda pública, criando uma pressão significativa sobre o governo para que responda de forma rápida e visível. Esses contextos, intensificados pela atenção da mídia e pela mobilização da sociedade, geram uma demanda quase inevitável

por ação governamental, necessária para preservar a legitimidade do governo e atender às expectativas sociais.

Durante a formulação das políticas, os atores estatais, como o Executivo e o Legislativo, passaram a negociar alternativas para ampliar o acesso à educação superior, especialmente por meio da criação de políticas afirmativas e programas de financiamento estudantil. A necessidade de resposta imediata levou o governo a adotar políticas de cotas para estudantes de baixa renda e de minorias étnicas em universidades públicas, além de expandir programas como o PROUNI e o FIES. Esses programas foram formulados em um ambiente de intensa participação de grupos de interesse e especialistas que ofereciam subsídios técnicos e defendiam medidas voltadas à inclusão.

Na implementação, a burocracia pública teve papel decisivo na aplicação dessas políticas. Servidores e técnicos precisaram ajustar as diretrizes gerais para adaptar as iniciativas a realidades locais e operacionais, gerenciando a distribuição de bolsas e a aplicação das cotas de maneira eficiente e transparente. Segundo Rua (2014), a burocracia é fundamental para adaptar políticas às condições de execução, e, nesse caso, seu papel incluiu a supervisão das universidades e a garantia de que os critérios de acesso ampliado fossem devidamente aplicados. A implementação, portanto, envolveu uma série de adaptações e ajustes para que as metas de democratização fossem efetivamente cumpridas, garantindo que o acesso ampliado à educação superior fosse consolidado em nível nacional.

Na fase de avaliação, a influência de atores como o Legislativo, a sociedade civil e a mídia tornam-se novamente intensas. Movimentos sociais e organizações de defesa dos direitos estudantis monitoraram de perto os resultados das políticas de inclusão na educação superior, avaliando o impacto das cotas e dos programas de financiamento na redução das desigualdades. O Legislativo também desempenhou um papel importante ao fiscalizar o uso dos recursos e garantir que as universidades estivessem cumprindo as metas de inclusão e diversidade definidas. A mídia destacou aspectos positivos e falhas do sistema, mantendo a pressão sobre o governo para aprimorar e expandir as políticas de acesso. Essa avaliação permitiu não apenas ajustes nas políticas existentes, mas também o desenvolvimento de novas propostas para fortalecer a inclusão social e ampliar o acesso à educação superior, promovendo uma adaptação contínua das políticas às demandas emergentes.

Assim, o exemplo do acesso à educação superior ilustra como eventos externos, a mobilização social e a variação na intensidade da influência dos diferentes atores são elementos que moldam o ciclo de políticas públicas de maneira dinâmica. A educação superior no Brasil tornou-se, então, uma arena de interação entre demandas populares e ações governamentais,

onde a pressão por justiça social e mobilidade econômica gerou um processo de formulação e implementação que responde a um contexto social em constante transformação.

A participação dos diversos atores ao longo do ciclo de políticas públicas é fundamental para o desenvolvimento de políticas que reflitam a complexidade e as demandas de uma sociedade em constante transformação. Como demonstrado no exemplo da ampliação do acesso à educação superior, cada tipo de ator — desde o Executivo e Legislativo até a sociedade civil, grupos de interesse e a burocracia pública — traz contribuições únicas, moldando as políticas de acordo com seus interesses e capacidades específicas. Os *lobbies* exercidos por grupos de interesse, associações e setores privados desempenham um papel central nesse processo, utilizando recursos financeiros e redes de influência para pressionar por decisões que favoreçam suas agendas. A pressão exercida por eventos externos e a mobilização popular também revelam como o ambiente político e social influencia a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação de políticas. Dessa forma, o ciclo de políticas públicas se configura como uma arena de cooperação, disputa e adaptação, onde coalizões, *lobbies*, recursos de poder e estratégias de ação e inação são mobilizados de acordo com os interesses em jogo. Compreender essas dinâmicas e os papéis que cada ator desempenha ao longo do processo é essencial para analisar políticas públicas de maneira mais realista, reconhecendo o impacto das forças sociais, econômicas e políticas sobre o processo decisório e o direcionamento das ações governamentais.

2.2 O MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O modelo de coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework* - ACF) é uma das abordagens teóricas mais influentes para o estudo de processos de formulação e mudança de políticas públicas, especialmente em contextos onde conflitos e disputas entre grupos de interesse desempenham um papel central. Desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith nos anos 1980, o ACF propõe uma maneira abrangente de entender como grupos de atores, chamados coalizões de defesa, organizam-se em torno de crenças compartilhadas para influenciar as políticas ao longo do tempo (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). Com base nessa organização em torno de valores e visões comuns, o modelo busca oferecer uma compreensão da dinâmica política que vai além das análises lineares e simplificadas, especialmente em questões de políticas complexas (Sabatier, 1998).

O surgimento do ACF responde a uma lacuna nos modelos tradicionais de análise de políticas, que costumavam separar o processo em fases isoladas como formulação,

implementação e avaliação. Tais abordagens, frequentemente adotadas em modelos de ciclo de políticas, foram críticas no desenvolvimento do campo da análise de políticas públicas, mas mostraram-se insuficientes para capturar a continuidade e a profundidade dos conflitos e aprendizados que ocorrem ao longo do tempo, particularmente em políticas que envolvem múltiplos níveis de governança e conflitos de valores (Sabatier, 1998). Assim, o ACF aborda o processo de políticas como um todo integrado, onde múltiplos atores interagem em subsistemas de políticas por longos períodos, muitas vezes décadas, para moldar e redefinir políticas públicas. A perspectiva de longo prazo é essencial para o ACF, pois, segundo Sabatier (1998), períodos curtos de análise são insuficientes para compreender as dinâmicas complexas de transformação nas políticas, especialmente em áreas onde mudanças efetivas e duradouras podem levar décadas para se consolidarem.

O ACF também surgiu em resposta à necessidade de se compreender políticas que envolvem questões mal definidas, ou “*wicked problems*”, caracterizadas por alta complexidade, divergências de valores e múltiplas camadas de governo (Sabatier; Weible, 2007). O ambiente das políticas públicas inclui não apenas disputas técnicas e financeiras, mas também crenças arraigadas e valores ideológicos, que orientam as visões dos atores sobre o que as políticas deveriam alcançar e como deveriam ser formuladas. O ACF se fundamenta na premissa de que essas crenças centrais são o elemento mais importante na estruturação das coalizões de defesa. Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993), essas crenças podem ser classificadas em três níveis: crenças nucleares profundas, que são valores fundamentais e amplamente ideológicos; crenças políticas centrais, que são posicionamentos específicos sobre uma área de política pública; e crenças instrumentais e secundárias, que são aplicadas a questões práticas e específicas dentro de uma política pública. Essas diferentes camadas de crenças permitem uma certa flexibilidade às coalizões, que podem ajustar crenças mais superficiais em resposta a novas informações e mudanças contextuais, sem alterar suas crenças fundamentais.

Com base nesses princípios, o ACF estrutura a análise de políticas em torno dos subsistemas de política, que são áreas específicas onde se concentram os atores diretamente envolvidos na formulação, implementação e defesa de políticas públicas específicas (Sabatier; Weible, 2007). Segundo Capella e Brasil (2015), os subsistemas de política representam uma arena de interação que inclui uma pluralidade de atores, os quais estão vinculados não apenas pela defesa de interesses comuns, mas, sobretudo, por crenças centrais compartilhadas. Esses subsistemas envolvem uma série de relações interdependentes e constantes entre os diferentes atores, como representantes do governo, grupos de interesse, legisladores, agências,

pesquisadores e mídia, que atuam de forma contínua e interativa para influenciar a agenda e os resultados das políticas públicas dentro de um domínio específico.

Capella e Brasil (2015) enfatizam que os subsistemas de política são mais que agrupamentos ocasionais de atores; eles representam espaços relativamente estáveis e delimitados de interação, onde ocorrem trocas de informações, aprendizado e construção de estratégias. A estabilidade dos subsistemas é um dos pontos que permite o desenvolvimento de alianças duradouras e a formação de coalizões de defesa. Nessas coalizões, os atores são unidos por crenças e valores comuns, formando redes de apoio que buscam moldar as políticas públicas de acordo com seus objetivos e preferências. Essa estabilidade também facilita o aprendizado de políticas, uma vez que os atores podem acumular conhecimento ao longo do tempo e ajustar suas estratégias em resposta a mudanças internas e externas ao subsistema.

A análise dos subsistemas de política é, portanto, central no ACF, pois é nesse nível que as coalizões interagem, competem e, eventualmente, ajustam suas estratégias para moldar a política. Em contextos de alta complexidade e conflito, os subsistemas oferecem um campo analítico onde se pode observar a dinâmica de alianças e rivalidades entre as coalizões, permitindo entender como o processo de políticas é influenciado não apenas por eventos externos, mas também pela interação e aprendizado entre os próprios atores envolvidos.

Capella e Brasil (2015) também observam que esses subsistemas facilitam a inclusão de novas ideias e soluções para problemas complexos, embora a mudança significativa nas políticas geralmente dependa de choques externos que alteram o equilíbrio entre as coalizões. Dessa forma, os subsistemas de política representam a arena na qual as disputas por influência e poder ocorrem de maneira contínua, sendo o foco central para análise no ACF e revelando como as coalizões utilizam recursos e aprendem para fortalecer suas posições ao longo do tempo.

Nesse contexto de disputas contínuas por influência e poder, o ACF propõe uma estrutura analítica que distingue entre os sistemas de crenças (*belief systems*) e o aprendizado orientado para políticas (*policy-oriented learning*), aspectos fundamentais para entender como as coalizões de defesa mantêm sua coesão interna e adaptam suas estratégias ao longo do tempo. Os sistemas de crenças constituem a base ideológica dessas coalizões, englobando valores e convicções profundas que orientam seus objetivos e práticas.

Capella e Brasil (2015) aprofundam essa concepção ao destacar que esses sistemas de crenças não apenas orientam, mas também sustentam a coesão interna das coalizões, diferenciando-as umas das outras. Para os autores, as crenças nucleares funcionam como um núcleo de identidade para os membros das coalizões, ligando indivíduos e organizações em

torno de uma visão comum e formando a base para alianças duradouras. Essa estabilidade ideológica torna mudanças significativas improváveis dentro de uma coalizão, a menos que surjam choques externos que desafiem diretamente suas crenças centrais. Dessa forma, as coalizões de defesa operam com um alto grau de continuidade, o que contribui para sua resiliência em cenários de longo prazo.

Dado o papel central dos subsistemas na organização e dinâmica das coalizões de defesa, o ACF pode ser ainda mais aprofundado ao considerar elementos como os *policy brokers* e os fatores externos que influenciam diretamente o processo de aprendizado e mudança nas políticas públicas. Esses mediadores, também descritos por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), facilitam a comunicação e reduzem conflitos entre coalizões de defesa, atuando em contextos de elevada polarização. Ao promover consensos e propor soluções que preservem as crenças centrais de cada coalizão, os *policy brokers* contribuem para a estabilidade dos subsistemas, permitindo o avanço de políticas mesmo em ambientes de disputas intensas (Soares; Alves, 2015). Portanto, os *policy brokers* criam oportunidades de negociação em contextos polarizados, o que possibilita que as coalizões ajustem suas práticas sem comprometer seus valores fundamentais.

Outro aspecto essencial do ACF é o aprendizado de políticas, um processo contínuo e multidimensional que ocorre dentro do subsistema de políticas e contribui para a adaptação das coalizões de defesa ao longo do tempo. No ACF, o aprendizado de políticas não se restringe a meros ajustes operacionais; ele abrange desde o aprendizado técnico até transformações nas crenças centrais das coalizões. Segundo Sabatier (1998) e Sabatier e Weible (2007), o aprendizado técnico ocorre quando os atores acumulam conhecimento prático sobre a eficácia de políticas específicas e ajustam suas crenças instrumentais ou secundárias, sem impactar diretamente as crenças fundamentais. Esse tipo de aprendizado é comumente baseado em dados empíricos e em avaliações de desempenho, permitindo que as coalizões aperfeiçoem suas práticas e abordagens no contexto da implementação de políticas (Rodrigues; Sobrinho; Vasconcellos, 2020).

Por outro lado, o aprendizado social é caracterizado por uma reavaliação mais profunda das crenças políticas centrais ou até mesmo das crenças fundamentais dos atores envolvidos. Esse tipo de aprendizado ocorre, geralmente, em resposta a choques externos, como mudanças econômicas, políticas ou culturais, e reflete uma adaptação mais ampla das coalizões diante de pressões que desafiam seus pressupostos ideológicos (Capella; Brasil, 2015; Vicente, 2015). Nesse sentido, o aprendizado social é menos comum e mais difícil de ser alcançado, uma

vez que implica revisões nos valores centrais das coalizões, que são frequentemente sustentados por convicções ideológicas profundas.

Capella (2015) ressalta que o aprendizado de políticas é facilitado pela estrutura dos subsistemas de políticas, pois estes oferecem um ambiente de interações constantes entre os atores. O contato contínuo entre os membros das coalizões, e mesmo entre coalizões opostas, cria oportunidades para trocas de informações, avaliação de evidências e exposição a novos argumentos. Em cenários de alta complexidade, como políticas de saúde ou meio ambiente, essas trocas desempenham um papel importante ao permitir que coalizões ajustem suas estratégias em resposta a novos dados ou desafios emergentes.

No estudo de Ma e Vieira (2020), observa-se que o aprendizado pode reduzir o ceticismo acerca da influência do conhecimento no processo de políticas públicas, ajudando as coalizões a superar a estagnação ou avançar em direção a compromissos incrementais. O aprendizado de políticas, ao permitir um ajuste gradual e adaptativo, fornece às coalizões um mecanismo para se adaptarem às mudanças externas e internas, mantendo-se relevantes e eficazes no subsistema político onde operam.

Guerra (2016) acrescenta que, no caso do aprendizado técnico, há uma tendência das coalizões em utilizarem evidências empíricas para justificar ajustes incrementais que reforcem suas estratégias de influência, sem que seja necessário modificar as crenças centrais. Esse tipo de aprendizado é particularmente vantajoso para as coalizões que preferem preservar o *status quo* ou evitar mudanças radicais nas políticas em vigor. Dessa forma, a distinção entre sistemas de crenças e aprendizado orientado, essencial ao ACF, permite uma compreensão mais detalhada de como as coalizões ajustam suas práticas para incorporar novas informações e evidências, mantendo inalteradas as convicções centrais que sustentam sua identidade e unidade.

Assim, a capacidade de aprendizado de políticas é crucial para a adaptabilidade do ACF, permitindo que as coalizões reajam de forma eficaz a contextos dinâmicos e em constante transformação, sem comprometer necessariamente os valores centrais que sustentam suas ações. O aprendizado, seja ele técnico ou social, fortalece a resiliência das coalizões ao fornecer meios para que se adaptem às novas realidades políticas e sociais, enquanto continuam a lutar por seus objetivos fundamentais.

Outro fator relevante no ACF são os impactos de choques externos, ou *external shocks*, no processo de mudança política. Choques como crises econômicas, mudanças de governo ou eventos climáticos extremos podem alterar o equilíbrio de forças em um subsistema. Esses choques atuam como catalisadores que incentivam mudanças nas coalizões, promovendo

adaptações necessárias para que coalizões revisem posições ou, em casos específicos, reconsiderem suas crenças centrais. Sabatier e Weible (2007) destacam que esses eventos externos são fundamentais para abrir espaço para transformações mais amplas nos subsistemas de políticas, especialmente quando novas pressões sociais, políticas ou econômicas desafiam o status quo.

Think tanks também desempenham um papel estratégico dentro do ACF, pois influenciam as coalizões de defesa ao fornecer suporte técnico, pesquisas e dados que reforçam as crenças políticas e instrumentais dessas coalizões. Esses institutos, como observam Capella e Brasil (2015), promovem e disseminam conhecimento técnico e ideológico, legitimando propostas de políticas e mobilizando apoio para coalizões específicas dentro do subsistema. Desse modo, *think tanks* se tornam atores indiretos, porém fundamentais, ao fortalecer as posições das coalizões e ampliar sua capacidade de influência.

Assim, o ACF é uma ferramenta analítica útil para estudar políticas públicas em áreas como educação superior, onde PROUNI e FIES são exemplos claros de disputas entre coalizões. Essas políticas exemplificam como crenças divergentes sobre o papel do setor privado na educação superior geram coalizões com objetivos opostos. De um lado, há uma coalizão que defende os programas como meios de democratização do acesso à educação superior, unindo representantes de instituições privadas, políticos e entidades estudantis, todos interessados em promover inclusão social por meio do financiamento público à educação superior. Do outro lado, uma coalizão de defesa contrária a essas políticas, que inclui defensores das universidades públicas e outros grupos céticos em relação ao financiamento de instituições privadas, argumenta que esses programas enfraquecem a educação superior pública, direcionando recursos que deveriam ser aplicados no sistema estatal. Esses exemplos demonstram como o ACF pode ser utilizado para analisar as dinâmicas de disputa e cooperação em subsistemas de políticas e o impacto das crenças centrais nas estratégias de cada coalizão.

Logo, o modelo de coalizões de defesa é um recurso analítico valioso para estudos em contextos onde as políticas públicas são moldadas por interesses diversos, muitas vezes conflitantes, que operam em longo prazo. Ao colocar o foco nas crenças dos atores e no aprendizado de políticas, o ACF permite uma compreensão mais profunda de como políticas são formuladas, disputadas e transformadas em resposta a pressões internas e externas ao subsistema. A análise do PROUNI e do FIES demonstra o potencial do ACF para compreender como coalizões com crenças centrais distintas configuram suas estratégias para influenciar políticas e moldar o futuro da educação superior no Brasil.

2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O capítulo 2 apresentou o processo de formulação de políticas públicas, destacando sua complexidade e natureza política. Longe de ser um processo linear e puramente técnico, a formulação de políticas envolve disputas de poder, negociações e escolhas estratégicas influenciadas por crenças, valores e ideologias. Nesse contexto, as decisões governamentais refletem tanto ações quanto inações deliberadas, cada uma com implicações significativas para a sociedade.

A análise do ciclo de políticas públicas demonstrou que, desde a identificação do problema até a avaliação das ações implementadas, a atuação de múltiplos atores é determinante. A seleção de problemas a serem enfrentados, a formação da agenda política e a definição de soluções não são processos neutros. Pelo contrário, são marcados pela disputa entre grupos que buscam direcionar a tomada de decisão em consonância com seus interesses. Dessa forma, compreende-se que a política pública é, antes de tudo, um campo de disputa simbólica e material, em que diferentes perspectivas competem por legitimidade e poder. A interação entre atores molda o desenho final das políticas públicas e revela como certos grupos conseguem priorizar suas demandas enquanto outros permanecem à margem do processo decisório.

A utilização do ACF forneceu uma lente analítica essencial para compreender essas dinâmicas. Segundo esse modelo, coalizões de atores que compartilham crenças centrais atuam de forma coordenada para influenciar as decisões políticas. Elas mobilizam recursos de poder, constroem narrativas e estabelecem alianças estratégicas, disputando o controle sobre o subsistema político em questão. Em síntese, este capítulo construiu um arcabouço teórico que possibilita compreender como as disputas entre coalizões moldaram o subsistema da educação superior no Brasil.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: PROUNI E FIES

Este capítulo tem como objetivo apresentar os programas PROUNI e FIES e examinar como estas novas políticas se inserem nas tendências de expansão do acesso à educação superior.

Na primeira parte do capítulo se faz uma apresentação objetiva e sintética dos programas, suas características e formas de funcionamento, que mais adiante serão retomadas ao analisar a atuação da coalização privatista para influenciar seu desenho e implementação.

Na segunda parte, a partir de dados obtidos do Censo da Educação Superior e algumas outras fontes secundárias, como os projetos de lei orçamentária, disponíveis no site da Receita Federal Brasileira, e de análises de estatística descritiva, os efeitos dos novos programas se expõem no contexto dos padrões e tendências observados ao longo dos últimos anos na educação superior brasileira. Esta seção evidencia as dinâmicas de crescimento do setor privado vis-à-vis a oferta de educação superior pública, mediante a análise de informações sobre matrículas, vagas ofertadas, tipos de instituições e perfil do corpo docente. Ademais, apresentam-se dados financeiros vinculados ao FIES e aos incentivos fiscais relacionados ao PROUNI.

As informações que aqui se apresentam fornecem elementos que apontam para as tensões estruturais que caracterizam a educação superior brasileira contemporânea. O crescimento expressivo das instituições privadas, o aumento de vagas na modalidade a distância e as isenções fiscais concedidas ao setor privado sugerem dinâmicas que serão exploradas ao longo deste e dos seguintes capítulos.

3.1 PROUNI E FIES: A VIA PRIVADA COMO PORTA DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

O **Programa Universidade para Todos (PROUNI)** foi instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como uma resposta estratégica à necessidade de ampliar o acesso à educação superior no Brasil, especialmente para jovens de baixa renda. O programa foi concebido em um contexto de demanda reprimida por vagas na educação superior, principalmente entre estudantes oriundos de escolas públicas, e diante de um cenário no qual as instituições privadas de ensino enfrentavam altas taxas de ociosidade em seus cursos. O PROUNI foi estruturado de forma a

beneficiar tanto os estudantes quanto as instituições privadas, mediante a oferta de bolsas de estudo em troca de isenções fiscais.

O objetivo central do PROUNI é democratizar o acesso à educação superior, permitindo que estudantes de baixa renda ingressem em instituições privadas por meio de bolsas de estudo integrais ou parciais. Para alcançar seu objetivo, o PROUNI define critérios de elegibilidade baseados na renda familiar per capita dos candidatos e na origem escolar. Estudantes com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio são elegíveis para as bolsas integrais, enquanto aqueles com renda familiar per capita de até três salários-mínimos podem se candidatar às bolsas parciais, que cobrem 50% das mensalidades.

Além da renda, o programa prioriza estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas ou, no caso de escolas privadas, como bolsistas integrais. O desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) é o critério central para a seleção dos bolsistas, funcionando como uma ferramenta de classificação com base no mérito acadêmico. A escolha do ENEM como critério de seleção foi uma medida estratégica, pois, permitiu ao programa assegurar um processo de seleção nacional, padronizado e meritocrático, ampliando o papel do exame no acesso à educação superior.

Para estimular a participação das instituições privadas, o PROUNI oferece incentivos financeiros significativos. As instituições que aderem ao programa recebem isenções de tributos federais, incluindo o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Essas isenções visam compensar a concessão das bolsas de estudo e, ao mesmo tempo, garantir a ocupação das vagas ociosas nas instituições privadas. Esse modelo de contrapartida foi estabelecido como uma forma de promover benefícios mútuos: enquanto as instituições privadas melhoram sua taxa de ocupação e garantem sustentabilidade financeira, os estudantes de baixa renda têm a oportunidade de ingressar na educação superior sem enfrentar o ônus financeiro das mensalidades.

Outro aspecto relevante do PROUNI é a sua política de cotas para vulnerados. O programa reserva uma parte das bolsas para estudantes autodeclarados negros, pardos e indígenas, além de pessoas com deficiência. Essa política de cotas busca promover maior diversidade dentro das instituições, contribuindo para a inclusão de grupos que historicamente enfrentaram barreiras estruturais ao acesso à educação. Embora o foco principal do PROUNI seja a ampliação do acesso, a inclusão desses grupos também está alinhada a uma visão mais ampla de representação e equidade dentro das instituições privadas.

A criação do PROUNI foi precedida pela Medida Provisória nº 213/2004, que gerou intensos debates no Congresso Nacional. As discussões se concentraram, em grande parte, no modelo de financiamento adotado. O ponto de maior controvérsia dizia respeito à concessão de benefícios fiscais às instituições privadas, o que, segundo os críticos, representava a utilização de recursos públicos para o fortalecimento do setor privado em detrimento da expansão direta das universidades públicas. Para esses críticos, o programa desviava recursos que poderiam ser investidos na ampliação da rede pública de educação superior, que enfrentava limitações financeiras e estruturais. Por outro lado, defensores do programa argumentavam que o PROUNI oferecia uma solução prática e imediata para a demanda reprimida por vagas, uma vez que a expansão das universidades públicas seria um processo mais longo e custoso. O programa foi, portanto, justificado como uma medida de curto e médio prazo capaz de aproveitar a infraestrutura já existente nas instituições privadas.

Desde sua implementação, o PROUNI passou por diversas reformulações para se adaptar às mudanças nas demandas educacionais e nas políticas públicas de inclusão. O impacto do programa pode ser observado no aumento significativo do número de estudantes de baixa renda matriculados na educação superior. Muitos desses estudantes foram os primeiros de suas famílias a alcançar esse nível de formação, evidenciando o papel do PROUNI na democratização do acesso e ampliação das oportunidades educacionais para grupos vulnerados.

Em suma, o PROUNI foi desenhado como uma política pública voltada à inclusão social por meio da educação, utilizando a cooperação entre o setor público e o privado como estratégia central. O programa se consolidou como uma ferramenta relevante para a expansão do acesso à educação superior, ao mesmo tempo em que gerou discussões contínuas sobre o equilíbrio entre o fortalecimento das instituições privadas e a necessidade de investimento na rede pública de ensino. Sua trajetória reflete os desafios e as potencialidades de políticas públicas que buscam conjugar eficiência operacional com a promoção da equidade educacional no Brasil.

Assim como o PROUNI, o **Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)** foi criado para ampliar o acesso à educação superior no Brasil, mas com um mecanismo diferente e complementar: o financiamento estudantil de longo prazo. Instituído pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o FIES foi desenhado para oferecer aos estudantes de baixa renda a possibilidade de financiar suas mensalidades em instituições privadas, com o pagamento postergado para após a conclusão do curso. Diferente do PROUNI, que se baseia na concessão de bolsas, o FIES opera por meio de

financiamentos subsidiados, permitindo aos estudantes cursar a educação superior sem precisar arcar com os custos integrais no momento da matrícula.

O FIES foi criado como uma evolução do Programa de Crédito Educativo (CREDUC), buscando corrigir limitações existentes no modelo anterior e atender à crescente demanda por acesso à educação superior no Brasil. Seu principal objetivo é facilitar o ingresso de estudantes de baixa renda em instituições privadas; o programa se fundamenta no fornecimento de créditos com taxas de juros anuais reduzidas, inicialmente estabelecidas pela lei como um instrumento de incentivo e acessibilidade. As condições de financiamento incluem um período de carência após a conclusão do curso, seguido pela fase de amortização, na qual os beneficiários passam a pagar as parcelas do financiamento.

A Lei nº 10.260/2001 estabelece os critérios de elegibilidade para o financiamento, priorizando estudantes com menor renda familiar. A regulamentação inicial do programa permitia que os critérios fossem ajustados conforme as diretrizes de execução definidas pelo Ministério da Educação, garantindo flexibilidade na adaptação às necessidades dos estudantes. Embora, inicialmente, o FIES não exigisse a participação no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a lei prevê que o desempenho acadêmico e critérios socioeconômicos sejam considerados no processo de seleção, assegurando que o financiamento beneficie aqueles com maior potencial de conclusão.

Um componente essencial do FIES é o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), instituído para mitigar os riscos de inadimplência e garantir a sustentabilidade financeira do programa. Conforme definido pela lei, o FGEDUC funciona como uma reserva de recursos que cobre parcialmente as operações de crédito inadimplentes, oferecendo segurança às instituições financeiras e permitindo a continuidade do financiamento estudantil sem interrupções. Esse mecanismo foi uma inovação importante no FIES, uma vez que possibilitou sua ampliação sem comprometer a viabilidade econômica do programa.

Ao longo de sua implementação, o FIES passou por diversas mudanças e reformulações, especialmente em relação às taxas de juros e aos prazos de pagamento. Inicialmente, as taxas de juros eram estabelecidas de forma a serem acessíveis, mas, conforme a evolução do programa, passaram a ser ajustadas em diferentes momentos para garantir a sustentabilidade financeira e o alcance social do financiamento. Além disso, reformas mais recentes ampliaram o escopo do programa, incluindo a renegociação de dívidas e a criação de condições diferenciadas para grupos específicos de beneficiários.

O FIES teve um papel significativo no contexto da expansão do setor privado de educação superior no Brasil. O programa permitiu que as instituições privadas mantivessem

seus índices de ocupação elevados, contribuindo para a ampliação da oferta de cursos e para o fortalecimento do setor educacional como um todo. No entanto, seu foco principal permaneceu na inclusão financeira dos estudantes, proporcionando uma alternativa viável para aqueles que, de outra forma, não teriam acesso à educação superior.

Assim como o PROUNI, o FIES se consolidou como uma das principais políticas públicas voltadas à democratização do acesso à educação superior. Enquanto o PROUNI funciona por meio de isenções fiscais e concessão de bolsas, o FIES opera através de financiamentos subsidiados, complementando o esforço do governo em ampliar as oportunidades de ingresso na educação superior privada. Juntos, os dois programas desempenharam um papel central na criação de um sistema mais inclusivo e acessível, possibilitando que milhões de estudantes brasileiros de baixa renda pudessem acessar a educação superior.

Em síntese, o FIES foi concebido como uma política pública de longo prazo, fundamentada na ideia de que o financiamento estudantil pode servir como um mecanismo de inclusão, ampliando a oferta de oportunidades de formação acadêmica. Sua estrutura financeira, baseada no equilíbrio entre subsídios públicos e a participação das instituições privadas, busca garantir a sustentabilidade do programa e atender às demandas de uma sociedade em constante transformação educacional.

3.2 PROUNI, FIES E AS TENDÊNCIAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Esta subseção tem como objetivo apresentar e analisar, de forma descritiva, um conjunto abrangente de dados que permitem compreender a dinâmica da educação superior no Brasil nas últimas décadas. Serão examinadas informações relativas ao número de instituições e matrículas, à oferta de vagas, ao perfil dos ingressantes e docentes, bem como aos aspectos financeiros que envolvem o financiamento público e os incentivos fiscais destinados ao setor privado. A escolha desses dados decorre da relevância que assumem na caracterização do cenário educacional brasileiro, especialmente no que se refere à interação entre o setor público e o privado na expansão da educação superior.

O enfoque descritivo adotado nesta análise visa oferecer um panorama detalhado das transformações ocorridas na educação superior. As tabelas apresentadas fornecem indicadores essenciais para identificar padrões e tendências, como a predominância do setor privado na oferta educacional, o crescimento da modalidade a distância, as variações no perfil do corpo docente e a distribuição de recursos públicos por meio dos programas FIES e PROUNI.

Além disso, a subseção abordará o impacto das políticas públicas de financiamento e isenção fiscal na estrutura e sustentabilidade da educação superior privada. Os dados financeiros analisados, que incluem os custos do FIES para a União e os valores de isenções tributárias concedidas às instituições privadas participantes do PROUNI, revelam a magnitude dos recursos públicos empregados na manutenção e expansão do setor. Essa abordagem permitirá compreender como esses mecanismos de apoio influenciaram a consolidação do setor privado como principal responsável pela absorção da demanda educacional no Brasil.

A análise detalhada das tabelas apresentadas ao longo desta subseção fornecerá elementos para identificar os principais movimentos de conjunto deste nível educativo, apontando as estratégias institucionais adotadas para responder às mudanças na demanda e às diretrizes das políticas públicas. Ao final, essas informações servirão de base para discussões mais aprofundadas sobre a sustentabilidade e a qualidade da educação superior no Brasil, questões que serão tratadas nos capítulos subsequentes desta dissertação.

TABELA 1 – NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL, ENTRE PRIVADAS¹ E PÚBLICAS², 2010 A 2023

Ano	Privada	Pública	Nº de IES
2010	2.100	278	2.378
2011	2.081	284	2.365
2012	2.112	304	2.416
2013	2.090	301	2.391
2014	2.070	298	2.368
2015	2.069	295	2.364
2016	2.111	296	2.407
2017	2.152	296	2.448
2018	2.238	299	2.537
2019	2.306	302	2.608
2020	2.153	304	2.457
2021	2.261	313	2.574
2022	2.283	312	2.595
2023	2.264	316	2.580

Fonte: CENSO da Educação Superior – INEP, 2023.

A análise do número de instituições de educação superior (IES) no Brasil entre 2010 e 2023 revela tendências relevantes sobre a estrutura da educação superior no país. Ao longo do período, observa-se uma predominância consistente do setor privado em relação ao público.

¹ Estão incluídas instituições privadas com fins lucrativos, sem fins lucrativos e confessionais.

² Estão incluídas instituições federais, estaduais e municipais.

Em média, o Brasil contou com 2.163 instituições privadas por ano, número consideravelmente superior à média de 299 instituições públicas. O total de instituições apresentou uma média anual de 2.463.

As medidas de tendência central destacam a estabilidade desse cenário. A mediana das instituições privadas foi de 2.132, enquanto as públicas mantiveram-se em 300, indicando pouca variação em torno desses valores, evidenciando a manutenção de um ambiente predominantemente privado.

Em termos de dispersão, o desvio padrão para as instituições privadas (84,22) foi consideravelmente maior que o do setor público (10,03), sinalizando maior oscilação no número de estabelecimentos privados. Essa variação pode ser interpretada como reflexo da dinâmica de mercado, na qual aberturas e encerramentos de instituições acompanham movimentos conjunturais e estratégicos. O setor público, por outro lado, apresentou estabilidade, com variações mínimas ao longo do período analisado.

O crescimento do número total de instituições (2.378 em 2010 para 2.580 em 2023) foi impulsionado, principalmente, pelo aumento de IES privadas. Essa tendência reforça a presença do setor privado como principal responsável pela expansão da oferta educacional superior. Embora a análise se limite aos dados quantitativos, a constatação de um crescimento mais pronunciado nas instituições privadas permite refletir sobre os rumos da educação superior no Brasil, especialmente em relação ao papel desempenhado por diferentes categorias institucionais na democratização do acesso e na composição da rede de educação superior.

Se, por um lado, o número de instituições reflete a infraestrutura disponível para a educação superior, por outro, é fundamental observar como essa capacidade precisa traduzir-se em ocupação. Nesse sentido, a análise do número de matrículas ao longo do mesmo período oferece uma perspectiva complementar, permitindo identificar padrões de acesso e distribuição nas instituições públicas e privadas. A seguir, a tabela 2 detalha esses aspectos, possibilitando um entendimento mais aprofundado sobre a dinâmica da educação superior no Brasil.

TABELA 2 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA, 2010 A 2023

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada com fins	Privada sem fins	Total
2010	938.704	611.677	103.660	2.076.807	2.704.960	6.407.733
2011	1.033.014	629.957	121.169	2.267.707	2.743.786	6.765.540
2012	1.087.508	635.670	184.836	2.571.577	2.607.689	7.058.084
2013	1.137.951	615.245	190.340	2.780.488	2.623.720	7.322.964
2014	1.180.205	617.836	165.260	3.179.176	2.714.519	7.839.765
2015	1.214.759	618.883	118.943	3.336.358	2.759.678	8.033.574
2016	1.249.453	623.710	117.335	3.394.594	2.681.003	8.129.889
2017	1.306.472	644.450	97.614	3.602.741	2.651.877	8.290.911
2018	1.325.026	661.166	91.664	4.224.454	3.281.630	8.451.748
2019	1.335.281	656.830	88.307	4.447.451	2.081.630	8.604.526
2020	1.254.088	623.975	78.543	4.834.695	2.698.030	9.157.326
2021	1.371.134	634.024	73.748	5.133.996	1.778.023	8.987.120
2022	1.344.386	655.727	76.190	5.632.854	1.737.704	9.444.116
2023	1.327.057	664.797	77.512	6.163.089	1.758.319	9.977.217

Fonte: CENSO da Educação Superior – INEP, 2023.

A análise do número de matrículas na educação superior brasileira, de 2010 a 2023, revela tendências que complementam o entendimento sobre a estrutura do setor. O total de matrículas apresentou um aumento consistente, passando de 6.407.733 em 2010 para 9.977.217 em 2023, representando um crescimento de aproximadamente 55,7% ao longo do período.

A distribuição das matrículas evidencia a predominância do setor privado, responsável por uma média anual de 6.319.183 matrículas, o que corresponde a cerca de 76,2% do total. O setor público, por sua vez, apresentou média anual de 1.970.293 matrículas, o que equivale a 23,8% do total. Essa concentração sugere um papel central do setor privado na ampliação do acesso à educação superior, especialmente considerando o aumento expressivo registrado nas instituições privadas.

As medidas de tendência central reforçam essa observação. A mediana para o total de matrículas foi de 8.210.400; em termos de dispersão, o desvio padrão do setor privado (980.309) foi significativamente maior que o do setor público (120.383), sugerindo maior variação no número de matrículas privadas, possivelmente relacionada à abertura de novas ofertas e estratégias de expansão.

O crescimento expressivo nas matrículas privadas, aliado um crescimento muito mais contido das matrículas públicas, reflete uma dinâmica em que o setor privado assume protagonismo na absorção da demanda educacional.

Após examinar a distribuição das matrículas, torna-se essencial compreender a relação entre a oferta e a demanda na educação superior. A quantidade de vagas disponibilizadas pelas instituições, públicas e privadas, é um indicador-chave para entender a capacidade do sistema em absorver novos estudantes e atender à demanda educacional. A tabela 3 explora esses aspectos, apresentando o número de vagas oferecidas ao longo do período 2010-2023, o que permitirá uma visão mais completa sobre as dinâmicas de expansão, acessibilidade e utilização da infraestrutura educacional no Brasil.

TABELA 3 – NÚMERO DE VAGAS OFERTADAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2010 A 2023

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada com fins	Privada sem fins	Total
2010	282.691	150.621	64.305	1.687.037	2.599.966	4.784.620
2011	300.858	163.630	67.221	1.687.854	2.254.786	4.474.349
2012	322.588	192.497	95.853	1.923.816	2.137.914	4.672.668
2013	399.375	186.023	146.568	2.483.247	2.660.168	5.875.381
2014	471.234	211.643	111.393	3.866.866	3.449.757	8.110.893
2015	453.406	225.221	86.387	3.943.889	3.845.026	8.553.929
2016	453.904	205.295	81.978	5.378.401	4.547.016	10.666.594
2017	483.182	238.829	102.227	4.811.576	5.157.831	10.793.645
2018	468.861	267.840	98.898	11.820.670	3.826.416	16.482.685
2019	484.569	228.492	124.861	11.206.870	4.384.048	16.428.840
2020	492.599	248.092	122.949	14.019.503	4.745.929	19.629.072
2021	491.155	229.374	106.636	16.538.277	5.177.545	22.542.987
2022	533.973	264.207	72.699	16.882.421	5.077.185	22.830.485
2023	658.273	272.189	74.752	19.064.267	4.617.649	24.687.130

Fonte: CENSO da Educação Superior – INEP, 2023.

A análise do número de vagas ofertadas na educação superior brasileira, entre 2010 e 2023, revela um aumento significativo na oferta de oportunidades acadêmicas. O total de vagas cresceu de 4.784.620 em 2010 para 24.687.130 em 2023, representando um incremento de 516% no período analisado.

A distribuição das vagas novamente reforça a predominância do setor privado, responsável por aproximadamente 95.9% do total, enquanto o setor público contribuiu com cerca de 4.1%. Essa proporção reflete um padrão consolidado de expansão da oferta educacional privada, que continua a desempenhar um papel central na absorção da demanda por educação superior.

As medidas de tendência central revelam um cenário de consistência. A média anual do número de vagas ofertadas foi de 12.895.234, enquanto a mediana se manteve em 10.730.120, indicando pouca variação ao redor desses valores.

Em relação à dispersão, o desvio padrão foi de 7.102.517, refletindo variações significativas na quantidade de vagas ofertadas, especialmente no setor privado. Esse dado sugere que o aumento na oferta de vagas privadas pode estar atrelado a estratégias institucionais voltadas à expansão de mercado.

Além disso, o crescimento na oferta de vagas não foi acompanhado, na mesma proporção, pelo aumento nas matrículas, o que sugere a existência de uma capacidade ociosa considerável no setor. A predominância do setor privado na oferta de vagas, aliada à sua alta variação anual, sugere um ambiente dinâmico e fortemente influenciado por fatores externos. Essa configuração evidencia o papel estratégico desempenhado pelas instituições privadas na ampliação do acesso, enquanto levanta reflexões sobre as implicações dessa expansão para a sustentabilidade e qualidade da educação superior no Brasil.

Embora o número total de vagas ofereça uma visão geral da capacidade da educação superior brasileira, é fundamental examinar como essas vagas estão distribuídas em termos proporcionais. A análise da tabela 4 aprofunda essa perspectiva ao detalhar a proporção de vagas por modalidade (presencial e a distância), turno e categoria institucional. Essa abordagem permitirá entender melhor como o acesso à educação superior se configura em termos de estratégias institucionais, padrões de oferta e perfil da demanda atendida ao longo do período analisado.

TABELA 4 – PROPORÇÃO DE VAGAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2010 A 2023

Ano	Públicas EaD	Públicas Diurno	Públicas Noturno	Privadas EaD	Privadas Diurno	Privadas Noturno
2010	52.190	254.716	190.711	1.582.073	806.462	1.898.468
2011	46.546	278.037	207.153	1.178.359	865.708	1.898.555
2012	71.070	318.582	221.286	1.258.482	852.685	1.950.563
2013	76.431	370.750	284.803	1.711.651	1.064.847	2.366.917
2014	70.044	422.712	309.314	2.973.033	1.310.348	3.033.242
2015	50.924	418.496	295.594	2.730.556	1.614.658	3.443.701
2016	49.967	408.075	292.855	2.289.809	1.801.861	3.691.098
2017	135.076	403.359	285.803	2.812.654	1.817.727	3.583.084
2018	113.176	424.776	298.009	2.372.388	1.910.100	3.730.399
2019	103.584	434.530	303.815	10.292.016	1.797.049	3.503.922
2020	136.255	437.717	255.528	13.380.045	1.841.734	3.543.649
2021	114.277	418.161	287.077	16.622.583	1.705.706	3.523.617
2022	107.862	366.540	305.477	17.063.653	1.701.500	3.194.075
2023	134.881	516.395	354.118	19.046.990	1.602.387	3.032.542
Total	1.262.283	5.472.846	3.891.543	95.314.292	20.692.772	42.393.832

Fonte: CENSO da Educação Superior – INEP, 2023.

A análise da proporção de vagas na educação superior entre 2010 e 2023 evidencia mudanças significativas na distribuição das oportunidades de ensino. Houve um aumento expressivo na participação da modalidade a distância (EaD), especialmente no setor privado, que passou de 33,1% em 2010 para 77,2% em 2023. Esse crescimento reflete uma reconfiguração na oferta educacional, sugerindo um foco institucional em modelos de ensino que exigem menor infraestrutura física e proporcionam maior alcance geográfico.

O setor público apresentou estabilidade na proporção de vagas presenciais, mantendo um padrão de oferta que prioriza cursos com maior exigência de presença física. Em contraste, o setor privado apresentou maior flexibilidade, evidenciada pela diversificação da oferta entre modalidades e turnos. A predominância do período noturno no setor privado indica uma estratégia voltada para o atendimento de estudantes que conciliam estudo e trabalho.

A distribuição por turnos também apresentou características marcantes. O setor privado concentrou a maioria das vagas no período noturno, enquanto o setor público manteve distribuição mais equilibrada. Esse padrão sugere que a oferta privada responde de forma mais dinâmica às demandas do mercado e aos perfis dos estudantes.

Além disso, o aumento da modalidade EaD no setor privado destaca um movimento estratégico que pode estar relacionado à busca por rentabilidade e otimização de recursos. Embora essa análise se concentre nos dados quantitativos, as tendências observadas sugerem a necessidade de investigações adicionais sobre as implicações desse crescimento para a qualidade da educação superior.

Após compreender a distribuição proporcional das vagas por modalidade e turno, pode-se analisar como essa oferta se converte em ingresso efetivo de estudantes. A tabela 5 detalha a participação no número de ingressantes, permitindo avaliar o grau de aproveitamento das vagas oferecidas e fornecendo *insights* sobre o comportamento da demanda, as preferências dos estudantes e a efetividade das estratégias institucionais na captação de novos alunos.

TABELA 5 – PARTICIPAÇÃO NO NÚMERO DE INGRESSANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2010 A 2023³

Ano	Privada - Universidade	Privada - Centro Universitário	Privada - Faculdade	Pública - Universidade	Pública - Centro Universitário	Pública - Faculdade	Pública - IF e Cefet
2010	790.340	279.543	650.981	396.637	5.699	34.916	38.706
2011	843.554	369.218	655.799	408.038	4.634	40.117	38.049
2012	954.377	500.783	753.516	454.900	7.405	41.111	44.681
2013	958.260	486.746	772.732	434.697	8.525	43.163	45.680
2014	1.176.206	579.239	810.315	452.202	9.350	40.278	49.062
2015	1.081.863	578.539	727.438	430.196	6.008	46.683	51.673
2016	1.166.534	565.237	725.213	418.977	6.774	43.501	58.600
2017	1.251.155	663.972	721.659	470.610	4.931	49.984	59.841
2018	1.334.239	860.347	670.686	458.707	6.705	43.726	72.408
2019	1.364.813	1.094.452	614.966	431.365	5.095	41.354	77.282
2020	1.623.076	1.140.366	475.102	409.615	5.333	60.697	86.941
2021	1.767.780	1.310.828	374.222	370.577	4.536	46.161	70.987
2022	2.117.741	1.619.746	432.902	406.314	4.436	48.777	77.123
2023	2.187.304	1.807.743	429.936	436.979	5.226	48.477	78.527

Fonte: CENSO da Educação Superior – INEP, 2023.

A análise da participação no número de ingressantes na educação superior, entre 2010 e 2023, revela padrões relevantes sobre o comportamento da demanda e a efetividade da oferta de vagas. Ao longo do período, observou-se que o setor privado manteve a liderança na captação de novos estudantes, representando cerca de 83,9% do total de ingressantes. Em contraste, o setor público manteve-se estável, com aproximadamente 16,1% de participação.

As medidas de tendência central reforçam esses resultados. A média anual de ingressantes no setor privado foi de 2.806.391, enquanto no setor público foi de 538.784. A mediana dos ingressantes privados permaneceu em 2.498.529, refletindo consistência no volume de entrada ao longo do período analisado.

Em termos de dispersão, a soma do desvio padrão do setor privado (1.023.730) foi consideravelmente superior a soma do setor público (49.570), sugerindo maior variação na captação de novos alunos pelas instituições privadas. Esse dado pode estar relacionado às estratégias comerciais adotadas por essas instituições e à sua capacidade de ajustar rapidamente a oferta às mudanças no mercado.

Além disso, a análise por modalidade revela que a modalidade EaD teve crescimento expressivo no número de ingressantes, especialmente no setor privado. Essa tendência reforça

³ Privadas na categoria IF e CEFET não foram incluídas por não existirem.

o papel da EaD como elemento central na ampliação do acesso, reduzindo barreiras geográficas e de custo. O setor público, por outro lado, manteve uma predominância das ofertas presenciais, o que reflete um compromisso com cursos que demandam maior infraestrutura e presença física.

Outro ponto relevante foi a análise da participação por turno, que demonstrou uma concentração de ingressantes no período noturno no setor privado, observado na tabela 4. Esse dado sugere a adequação da oferta privada ao perfil dos estudantes trabalhadores, consolidando sua posição como principal responsável pela absorção dessa demanda específica. As tendências observadas sugerem uma dinâmica de mercado no setor privado que privilegia a flexibilidade e a expansão rápida da base de ingressantes.

Após compreender o padrão de ingresso na educação superior, torna-se essencial analisar a participação das instituições privadas no número total de matrículas, segmentada por modalidade. A tabela 6 explora essa distribuição, oferecendo uma visão mais detalhada sobre o papel do setor privado na consolidação da base de estudantes, o que permitirá entender melhor as estratégias institucionais que sustentam o crescimento da educação superior ao longo do período analisado.

TABELA 6 – PARTICIPAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS NO NÚMERO DE MATRÍCULAS, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA, 2010 A 2023

Ano	Universidade	Centro Universitário	Faculdade
2010	2.044.732	860.468	1.895.830
2011	2.106.504	939.338	1.980.071
2012	2.189.013	1.095.762	1.910.128
2013	2.256.958	1.161.962	2.006.388
2014	2.502.561	1.302.781	2.115.067
2015	2.621.193	1.378.329	2.127.582
2016	2.652.488	1.431.944	2.024.234
2017	2.728.438	1.617.938	1.938.474
2018	2.740.568	1.926.474	1.758.350
2019	2.770.781	2.283.639	1.515.143
2020	3.115.866	2.352.153	1.286.704
2021	3.243.622	2.601.987	1.087.648
2022	3.423.183	2.944.017	1.025.416
2023	3.608.994	3.287.257	1.024.299

Fonte: CENSO da Educação Superior – INEP, 2023.

A análise por categoria administrativa demonstra a predominância de universidades privadas, seguidas por centros universitários e faculdades. Essa distribuição sugere que as universidades privadas, por sua estrutura organizacional e abrangência de cursos, desempenham

papel central na absorção da demanda. Entretanto, observa-se também um crescimento consistente de matrículas em faculdades, o que pode indicar estratégias institucionais voltadas para cursos de menor duração e custos reduzidos, alinhadas ao perfil de estudantes que buscam inserção rápida no mercado de trabalho.

Além disso, a análise evidencia que o setor privado apresentou maior capacidade de adaptação, com crescimento proporcional mais acentuado nas categorias administrativas que exigem menor infraestrutura acadêmica, como veremos em discussões posteriores. Esse padrão pode ser interpretado como indicativo de um foco institucional em cursos com maior potencial de rentabilidade, embora essa inferência precise ser aprofundada em análises qualitativas. Os dados sugerem uma dinâmica de mercado no setor privado que privilegia a flexibilidade e a expansão rápida da base de estudantes.

Compreendida a predominância do setor privado na consolidação da base de estudantes e a distribuição das matrículas por categoria administrativa, torna-se essencial analisar o perfil do corpo docente, particularmente em termos de grau de escolaridade. A tabela 7 detalha o número de docentes da educação superior no Brasil, oferecendo informações fundamentais para avaliar a relação entre o crescimento do setor privado, as estratégias de expansão e os padrões de qualificação dos profissionais envolvidos no processo formativo.

TABELA 7 – NÚMERO DE DOCENTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL, POR GRAU DE ESCOLARIDADE, 2010 A 2019

GRAU DE ESCOLARIDADE						
ANO	Especialização		Mestrado		Doutorado	
	Pública ⁴	Privada ⁵	Pública	Privada	Pública	Privada
2010	19.152	86.884	41.749	96.777	67.667	34.245
2011	20.143	85.167	45.278	99.745	73.805	37.120
2012	19.019	78.384	45.139	99.200	78.765	38.540
2013	17.426	74.586	46.908	102.098	84.975	39.369
2014	16.499	74.323	47.645	105.803	91.857	44.288
2015	16.349	70.251	49.496	109.173	97.551	46.895
2016	16.355	63.526	48.578	106.651	102.952	48.972
2017	15.664	56.313	49.207	104.706	109.380	51.223
2018	14.224	51.683	48.350	107.065	115.382	55.249
2019	13.101	48.924	47.262	102.669	120.539	61.365

Fonte: Adaptado do Laboratório de Dados Educacionais da UFPR (2025).

⁴ A referência a pública diz respeito a instituições federais, estaduais e municipais.

⁵ A referência a privada diz respeito a instituições privadas com fins lucrativos, sem fins lucrativos e confessionais.

A análise da tabela 7, que apresenta o número de docentes da educação superior no Brasil, por grau de escolaridade, entre 2010 e 2019, fornece informações essenciais para a compreensão do perfil acadêmico e profissional dos responsáveis pelo processo formativo na educação superior. Essa análise é fundamental para relacionar o crescimento das matrículas e da infraestrutura institucional com a qualificação do corpo docente.

Ao longo do período analisado, observou-se um aumento progressivo no número total de docentes, com destaque para aqueles com titulação de mestrado e doutorado. A média anual de docentes com doutorado foi de 37,2%, enquanto docentes com mestrado representaram, em média, 40%. Os docentes com especialização e graduação somaram 22,8% do total. Esses dados indicam um perfil docente em processo de qualificação, porém ainda com uma presença considerável de profissionais com níveis de formação inferiores ao *stricto sensu*.

As medidas de tendência central destacam que a mediana da distribuição de docentes por grau de escolaridade permaneceu estável, sugerindo pouca variação na composição do corpo docente ao longo do período.

Analisando separadamente as instituições públicas e privadas, percebe-se que o setor público possui maior proporção de docentes com doutorado, enquanto o setor privado concentra profissionais com mestrado e especialização. Essa diferença sugere estratégias institucionais distintas, possivelmente vinculadas aos objetivos acadêmicos e mercadológicos de cada setor.

Outro aspecto relevante é a comparação entre docentes com doutorado em instituições públicas e privadas. Em 2019, o número de docentes com doutorado nas instituições públicas era o dobro em relação às instituições privadas. Esse dado pode refletir estratégias de expansão rápida e otimização de custos, alinhadas ao aumento de matrículas e ao crescimento da modalidade a distância (EaD), que, em geral, exige menor titulação docente em comparação ao ensino presencial.

As tendências observadas indicam um cenário em que a qualificação docente acompanha o crescimento institucional, mas com padrões diferenciados entre os setores público e privado; essa diferenciação pode ter implicações relevantes para a qualidade da formação oferecida.

Após compreender o perfil do corpo docente e sua distribuição por grau de escolaridade, é fundamental analisar os aspectos financeiros que influenciam diretamente a estrutura e o funcionamento das instituições de educação superior. A tabela 8 apresenta o custo do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) para a União, entre 2010 e 2023, o que permitirá avaliar a relação entre o financiamento público, o crescimento do setor privado e as estratégias institucionais adotadas ao longo do período analisado.

TABELA 8 – CUSTO DO FIES PARA A UNIÃO, 2014 A 2023

Ano	Valor Pago Total por Ano
2014	12.049.871.391,54
2015	13.933.373.912,98
2016	17.053.227.828,74
2017	19.485.795.897,16
2018	11.483.321.518,18
2019	8.949.717.695,63
2020	5.087.666.182,48
2021	4.393.287.621,45
2022	3.993.292.873,47
2023	4.041.882.618,02

Fonte: Adaptada de Receita Federal (2024).

A análise da Tabela 8, que apresenta o custo do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) para a União entre 2010 e 2023, oferece *insights* relevantes sobre o papel do financiamento público na expansão da educação superior privada no Brasil. Essa análise é essencial para compreender como o aporte financeiro estatal influenciou a dinâmica institucional e a configuração do mercado educacional superior.

Ao longo do período analisado, observou-se um aumento significativo nos desembolsos da União para o FIES, com o valor anual passando de R\$ 12,0 bilhões em 2010 para um pico de R\$ 19,4 bilhões em 2017, seguido por uma redução gradual até R\$ 4,7 bilhões em 2024. Esse movimento revela uma fase inicial de expansão intensa do programa, acompanhada por um período de retração, sugerindo mudanças nas diretrizes de financiamento e ajustes na política pública.

As medidas de tendência central reforçam esse cenário. A média anual do custo do FIES foi de R\$ 10 bilhões, enquanto a mediana se manteve em R\$ 10,2 bilhões, indicando que os valores mais elevados registrados nos anos de expansão do programa elevaram a média geral.

Em termos de dispersão, o desvio padrão elevado (R\$ 5,4 bilhões) indica variações substanciais nos investimentos ao longo dos anos. Essa variação pode ser atribuída ao ciclo de expansão e readequação do programa, influenciado por mudanças econômicas e revisões nas estratégias de financiamento estudantil. O aumento expressivo do custo do FIES até 2017 reflete um período de estímulo ao acesso à educação superior privada, enquanto a retração subsequente indica uma revisão das prioridades e critérios de concessão do financiamento.

Outro aspecto relevante é a correlação entre os anos de maior custo do FIES e o aumento expressivo no número de matrículas em instituições privadas. Essa associação sugere

que o programa desempenhou papel estratégico na expansão da base estudantil do setor privado, possibilitando o acesso de estudantes que, de outra forma, poderiam enfrentar barreiras financeiras significativas.

A redução dos desembolsos a partir de 2018 indica um processo de reavaliação da sustentabilidade do programa, diante de desafios fiscais e da necessidade de garantir a viabilidade financeira do financiamento a longo prazo. Esse movimento pode ter implicações para o setor privado, especialmente para as instituições que, em grande medida, dependiam do FIES para manter seus índices de ocupação.

Os dados apresentados sugerem uma relação estreita entre o financiamento público, via FIES, e a expansão do setor privado na educação superior brasileira. Essa relação levanta questões relevantes sobre os efeitos desse modelo de financiamento na sustentabilidade financeira das instituições e na qualidade da educação ofertada.

Além do financiamento estudantil via FIES, outro aspecto financeiro que impacta diretamente o setor privado de educação superior é a política de isenções tributárias concedidas às instituições participantes do PROUNI. A análise da tabela 9 permitirá compreender como essas isenções, distribuídas entre diferentes tributos, influenciaram o ambiente financeiro das instituições privadas, complementando o panorama de incentivo público à expansão da educação superior.

TABELA 9 – ISENÇÃO TRIBUTÁRIA ÀS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADAS PARTICIPANTES DO PROUNI, EM MILHÕES DE REAIS

TRIBUTOS	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
IRPJ	1.083,40	1.136,20	1.188,40	988,8	1.156,10	1.314,60	1.478,30	1.576,70
CSLL	407,4	430,5	419,8	341,1	305,9	347,8	391,1	417,2
PIS	121,1	141,1	174,1	154,2	156,5	177,9	200,1	213,4
COFINS	559	650,9	803,5	711,5	722,1	821,1	923,3	984,8
TOTAL	2.170,90	2.358,70	2.585,80	2.195,60	2.340,60	2.661,40	2.992,80	3.192,10

Fonte: Adaptada de Receita Federal (2024).

A análise da Tabela 9, que apresenta as isenções tributárias concedidas às instituições privadas de educação superior participantes do PROUNI, em milhões de reais, no período de 2016 a 2023, oferece uma visão detalhada sobre a magnitude dos benefícios fiscais destinados ao setor. Esses dados são fundamentais para entender como o Estado atuou de forma indireta no financiamento da expansão da educação superior privada.

Ao longo do período analisado, o valor total de isenções tributárias aumentou de R\$ 2,17 bilhões em 2016 para R\$ 3,19 bilhões em 2023, representando um crescimento de 47%.

Esse crescimento revela uma intensificação no uso de incentivos fiscais como estratégia de fomento a educação superior privada, complementando as iniciativas diretas, como o financiamento via FIES.

As medidas de tendência central reforçam essa constatação. A média anual das isenções tributárias foi de R\$ 2,56 bilhões, enquanto a mediana se manteve em R\$ 2,47 bilhões, indicando relativa estabilidade nos valores concedidos.

Em termos de dispersão, o desvio padrão foi de R\$ 348,3 milhões, sinalizando variações moderadas nos valores concedidos ao longo do tempo. Essa variação pode estar relacionada a alterações na legislação tributária e a mudanças nas diretrizes do PROUNI, além de variações na adesão das instituições ao programa.

A distribuição das isenções por tributo revela que o IRPJ (Imposto de Renda da Pessoa Jurídica) foi responsável pela maior parte do montante isento, representando, em média, 48,4% do total anual. Em seguida, destacam-se a COFINS e a CSLL, enquanto o PIS teve participação proporcionalmente menor. Essa distribuição sugere que as isenções concedidas impactaram diretamente os principais tributos relacionados à lucratividade e à receita operacional das instituições privadas.

Outro ponto relevante é o crescimento contínuo das isenções a partir de 2020, coincidindo com um período de redução no custo do FIES. Essa correlação pode indicar um reposicionamento estratégico nas políticas públicas, com maior ênfase em incentivos fiscais como forma de manter a atratividade do setor privado e garantir a continuidade da expansão da educação superior.

Os dados da tabela 9 destacam o papel central das isenções tributárias na sustentação financeira das instituições privadas de educação superior. Embora a análise seja descritiva, observa-se que a combinação de incentivos fiscais e financiamentos públicos configura um ambiente favorável à expansão do setor privado, com implicações relevantes para o equilíbrio entre oferta, demanda e qualidade da educação superior no Brasil.

As análises descritivas apresentadas ao longo deste capítulo evidenciam o papel estratégico desempenhado pelo setor privado na expansão da educação superior no Brasil. A partir da observação de dados relacionados ao número de matrículas, vagas ofertadas, perfil do corpo docente, financiamento público via FIES e incentivos fiscais concedidos por meio do PROUNI, foi possível identificar padrões que demonstram a forte dependência do crescimento privado em relação a mecanismos de apoio estatal. A predominância de instituições privadas, a ampliação da modalidade a distância e o aumento expressivo de incentivos fiscais e

financiamentos sugerem um ambiente educacional impulsionado por dinâmicas de mercado, em que flexibilidade e rentabilidade ocupam posição central.

Os dados analisados indicam que o Estado atuou como agente indutor da expansão privada, seja por meio de financiamentos diretos, como o FIES, ou indiretos, através de generosas isenções tributárias associadas ao PROUNI. Essa configuração permitiu o aumento significativo do número de matrículas e vagas ofertadas, com destaque para a absorção de públicos historicamente excluídos da educação superior. Contudo, os padrões observados em relação ao perfil docente e à distribuição de matrículas por modalidade e turno apontam para um modelo de expansão pautado por estratégias institucionais que priorizam custos reduzidos e rápida inserção no mercado.

Assim, os resultados apresentados neste capítulo fornecem subsídios para reflexões mais amplas acerca da sustentabilidade e qualidade da educação superior no Brasil. O contexto delineado, embora analisado de forma descritiva, levanta questões relevantes sobre o equilíbrio entre os interesses públicos e privados na oferta educacional. As próximas discussões da dissertação aprofundarão essas questões, explorando as implicações desse modelo para o futuro da educação superior e as possíveis direções que as políticas públicas podem adotar diante dos desafios identificados.

3.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O capítulo 3 apresentou e analisou dados empíricos fundamentais para compreender as dinâmicas da educação superior no Brasil, com ênfase nos programas PROUNI e FIES. Inicialmente, foram detalhadas as características, objetivos e funcionamento desses programas, evidenciando seus papéis centrais na expansão do acesso à educação superior, especialmente por meio da participação do setor privado.

A apresentação do PROUNI destacou sua concepção como política de democratização, estruturada a partir da concessão de bolsas de estudo em instituições privadas em troca de isenções fiscais. O programa buscou democratizar o acesso, oferecendo oportunidades para estudantes de baixa renda, historicamente excluídos da educação superior. Por sua vez, o FIES foi discutido como um instrumento complementar, baseado no financiamento estudantil de longo prazo, permitindo que estudantes cursassem a educação superior privada com pagamento postergado. Ambos os programas contribuíram para a expansão do setor privado, aproveitando a infraestrutura existente e respondendo à demanda reprimida por vagas.

Além da apresentação dos programas, o capítulo ofereceu uma análise descritiva de dados que delineiam o cenário atual da educação superior no Brasil. A predominância do setor privado ficou evidente, tanto no número de instituições quanto nas matrículas, que ultrapassaram 70% do total nacional. A análise evidenciou também o crescimento expressivo da modalidade a distância (EaD), especialmente no setor privado, o que sugere estratégias institucionais voltadas para a ampliação do acesso a custos reduzidos e com maior alcance geográfico.

Outro aspecto relevante abordado foi o perfil do corpo docente, com destaque para a diferença na qualificação entre os setores público e privado. Enquanto o setor público apresentou maior proporção de docentes com doutorado, o setor privado concentrou profissionais com titulação de mestrado e especialização, o que pode refletir estratégias institucionais de otimização de custos.

Os dados financeiros analisados, relacionados ao custo do FIES para a União e às isenções tributárias concedidas às instituições privadas por meio do PROUNI, revelaram a magnitude do apoio estatal à expansão da educação superior privada. Entre 2014 e 2023, observou-se um aumento expressivo nos desembolsos públicos e nas isenções fiscais, destacando o papel do Estado como indutor da expansão do setor privado. Essa configuração, baseada em incentivos diretos e indiretos, permitiu a ampliação do acesso, mas também levantou questionamentos sobre o equilíbrio entre interesses públicos e privados na oferta educacional.

Assim, o capítulo 3 forneceu um panorama abrangente e descritivo da educação superior brasileira, evidenciando padrões e tendências fundamentais para as reflexões subsequentes. A predominância do setor privado, o crescimento do EaD, a concentração de matrículas em instituições privadas e a forte dependência de mecanismos de apoio estatal compõem um cenário educacional impulsionado por dinâmicas de mercado. Esses elementos, embora analisados de forma descritiva, sugerem desafios relacionados à sustentabilidade e qualidade da educação superior no Brasil.

4. DEMOCRATIZAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO: A AMPLIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM DEBATE

Este capítulo visa explorar a literatura que fundamenta a análise das tensões entre democratização e mercantilização da educação superior no Brasil, destacando os fatores estruturais, políticos e legislativos que moldaram o setor nas últimas décadas. Iniciamos com a discussão sobre os processos de democratização e mercantilização da educação superior, apresentando um panorama das complexas forças que permeiam a educação superior no país, especialmente no que concerne ao acesso e à permanência de estudantes. A primeira seção, intitulada “Democratização neoliberal da educação superior”, investiga as diferenças conceituais e práticas entre o ideal de uma educação inclusiva e a lógica de mercado que progressivamente direciona o setor, abordando as contradições e os impactos decorrentes desse embate.

Em seguida, o capítulo aprofunda-se na seção “Diretrizes Internacionais para a Educação superior”, onde são analisados os efeitos do ideário neoliberal sobre a educação superior brasileira, impulsionados pela atuação de organismos internacionais como o Banco Mundial, a OCDE e o FMI. Essa seção examina como a lógica de mercado reconfigurou o papel do Estado e das instituições educacionais, promovendo um modelo de educação superior pautado pela eficiência e competitividade, muitas vezes em detrimento de seu compromisso social e formativo.

Por fim, a seção “A Lei de Diretrizes e Bases e a Configuração Dualista do Educação superior no Brasil” dedica-se ao exame do marco legislativo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, como uma das principais regulamentações, que introduz mudanças substanciais na forma como a educação superior é estruturado no país. Esta seção destaca como a LDB institucionaliza um modelo dualista e privatizante, favorecendo o setor privado e flexibilizando exigências para a expansão de cursos orientados ao mercado, contribuindo para uma segmentação educacional que reforça as desigualdades de acesso e qualidade.

Em conjunto, essas seções buscam compreender o quadro histórico e as transformações que delineiam a educação superior brasileiro, revelando um cenário onde a educação se torna objeto de disputas entre interesses mercantis e a necessidade de uma formação cidadã e democrática.

4.1 DEMOCRATIZAÇÃO NEOLIBERAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

No Brasil, a educação superior vivencia uma tensão entre dois conceitos fundamentais para entender sua função e evolução: a democratização e a mercantilização. A democratização representa o esforço de tornar a educação superior um direito acessível e inclusivo, um processo que deveria assegurar o ingresso, a permanência e o sucesso acadêmico dos estudantes, rompendo com as desigualdades históricas e ampliando oportunidades para todos (Arruda, 2011; Chaves, 2009; Meneghel, 2017). No entanto, essa democratização ocorre sob o regime de uma democracia liberal de mercado. Após as reformas neoliberais, o Estado transferiu para o mercado parte de setores e serviços estratégicos, entre eles a educação, e passou a cumprir um papel regulador. Esse contexto de democracia mercadológica, como argumentam Ruiz, Czernisz e Fernandes (2018), influencia diretamente o processo educacional, pois transforma a educação superior em um serviço regulado por mecanismos de mercado.

Entretanto, é importante destacar que esse processo não afetou de forma homogênea as instituições públicas e privadas. Embora ambas estejam inseridas em um ambiente influenciado por dinâmicas de mercado, a educação superior pública preserva características que a diferenciam, sobretudo pela não comercialização direta de seus serviços. Ainda assim, algumas análises apontam que as universidades públicas também passaram por transformações relevantes, aproximando-se, em certa medida, do que alguns autores descrevem como capitalismo acadêmico (Jessop, 2017), em virtude de mudanças em suas práticas de gestão, financiamento e inserção em redes de pesquisa orientadas por demandas externas.

Por outro lado, a mercantilização introduz uma lógica que trata a educação como um produto, subordinado às demandas do mercado e à lógica da produtividade, priorizando os critérios de rentabilidade e retorno financeiro sobre o compromisso com a inclusão e a formação cidadã (Sguissardi, 2015; Bretas, 2019; Viana; Lima, 2010). Esses conceitos são elementos-chave para entender como a universidade brasileira se organiza e quais interesses orientam sua atuação no contexto social e econômico atual.

Mais do que a ação do mercado, é a reconfiguração do papel do Estado que merece destaque. Ao se retrair e transferir a operação de parte de setores estratégicos ao setor privado, o Estado permitiu a ampliação da lógica mercantil na educação superior. Essa dinâmica revela que a mercantilização não ocorre de forma autônoma, mas está intrinsecamente ligada à condução das políticas estatais, que, ao priorizarem a eficiência econômica, redefiniram o papel das universidades públicas e privadas (Minto, 2006).

A democratização da educação superior no Brasil, que ocorreu em maior medida pela via privada, foi conduzida sob os princípios de uma democracia liberal de mercado (Ruiz; Czernisz; Fernandes, 2018), onde o acesso não foi concebido como um direito incondicional,

mas como um serviço mediado pela lógica da eficiência econômica e pela capacidade de pagamento. Esse processo, caracterizado como uma democratização neoliberal, gerou uma tensão estrutural entre o aumento quantitativo do acesso e a qualidade da formação oferecida, evidenciando contradições fundamentais no processo de inclusão educacional (Ruiz; Czernisz; Fernandes, 2018). A coalizão privatista emergiu como o principal motor dessa expansão, impulsionada por políticas públicas que favoreceram o crescimento das instituições privadas. Entretanto, a expansão também trouxe avanços para o subsistema público, mesmo que de forma mais limitada, configurando uma disputa entre duas coalizões com recursos e objetivos distintos.

Conforme argumentado por Leher (2018), a inclusão educacional não pode ser tratada apenas como um aumento de matrículas, mas como um processo que assegure condições de permanência, apoio pedagógico e inclusão social efetiva. No Brasil, a expansão quantitativa ocorreu principalmente através de políticas focadas no setor privado, caracterizando o que Mancebo (2004) denomina uma “democratização superficial”, onde o aumento no número de vagas não se traduz em uma inclusão sustentável e justa.

Essa contradição se evidencia na comparação entre os recursos alocados para a expansão pública e privada. Enquanto o setor privado cresceu rapidamente por meio de subsídios indiretos proporcionados pelas políticas de financiamento estudantil, o sistema público, ainda que beneficiado por programas como o REUNI e a UAB, enfrentou desafios relacionados à infraestrutura insuficiente e à gestão precária.

Assim, a democratização no Brasil tornou-se, além de parcial e limitada, contraditória, refletindo mais um processo de acesso quantitativo do que uma real transformação estrutural na oferta de educação superior. Nesse debate, surgem interpretações divergentes. Para Ristoff (2018), a expansão do setor privado trouxe ganhos significativos ao possibilitar o ingresso de estudantes de grupos historicamente excluídos. Em contrapartida, Sguissardi (2015) argumenta que essa democratização é superficial, pois não assegura a permanência e qualidade. Ambas as perspectivas concordam, no entanto, que o processo é incompleto, evidenciando a tensão entre a expansão quantitativa e a verdadeira inclusão educacional. Logo, a democratização do acesso no Brasil seguiu uma lógica quantitativa, onde o aumento no número de matrículas não se traduziu automaticamente em permanência, conclusão dos cursos e qualidade na formação.

Nesse contexto, serão discutidos a seguir os conceitos de democratização e mercantilização na educação superior, considerando como esses processos impactam a qualidade do ensino, a autonomia universitária, a gestão democrática, a formação docente e,

por fim, o posicionamento dos formandos no mercado de trabalho após a conclusão do curso de graduação.

A autonomia universitária é um dos princípios fundamentais para a realização da função social e pública das instituições de educação superior, especialmente em uma perspectiva democrática que privilegia o interesse público sobre as lógicas de mercado. Concedida pela Constituição de 1988, a autonomia assegura às universidades a liberdade de definir suas diretrizes acadêmicas, científicas e administrativas de forma independente, permitindo que se organizem em consonância com as necessidades sociais e educativas do contexto em que estão inseridas (Catani; Oliveira, 2007). O objetivo da autonomia, conforme discutido por Chauí (2001) e Fávero (2004), é proteger as instituições de influências externas que possam comprometer seu compromisso com o desenvolvimento do conhecimento e com a transformação social, garantindo que as universidades sejam espaços de reflexão crítica e de inovação orientados para o bem público.

No contexto da democratização da educação superior, a autonomia é uma ferramenta que permite às universidades se organizarem de modo a refletir os interesses e as demandas da sociedade e de sua comunidade acadêmica. Para Sguissardi (2015), esse princípio é essencial para que as universidades desempenhem um papel formativo que não se limite à preparação técnica para o mercado, mas que promova o desenvolvimento de uma consciência cidadã e crítica. A autonomia universitária, ao possibilitar que as instituições planejem suas atividades acadêmicas e científicas de maneira independente, fortalece o compromisso da universidade com a justiça social e com a inclusão, abrindo espaço para uma agenda de pesquisa e ensino voltada para o fortalecimento da democracia e para a construção de uma sociedade mais igualitária (Arruda, 2011).

Entretanto, essa autonomia, ao ser subordinada aos critérios de eficiência financeira, revela outra dimensão da contradição central no processo de democratização: enquanto deveria garantir a liberdade acadêmica e a inclusão social, acaba sendo instrumentalizada para atender às demandas do mercado. Assim, o próprio conceito de autonomia passa a ser funcional ao projeto neoliberal, limitando a capacidade das universidades de promover uma democratização plena e inclusiva (Chauí, 2001).

Contudo, sob o impacto das políticas neoliberais e da mercantilização, a autonomia universitária passou a ser progressivamente redefinida, subordinando-se às exigências de mercado e aos critérios de produtividade econômica. Esse fenômeno se insere no contexto da Nova Gestão Pública, um modelo administrativo influenciado pelo setor privado, que introduz princípios de eficiência, desempenho financeiro e metas de produtividade na gestão pública,

inclusive nas universidades. Além disso, o conceito de corporativismo acadêmico, discutido por Chaves e Amaral (2018) e Jessop (2017), evidencia a transformação das universidades em espaços onde a lógica mercadológica predomina, priorizando a empregabilidade e a formação técnica de curta duração em detrimento da pesquisa crítica e da extensão. Esse processo, conforme apontado por Catani e Oliveira (2007), transforma a autonomia em um dispositivo funcional, onde a liberdade institucional é limitada por exigências de eficiência financeira e de autossuficiência, alinhando-se aos interesses de financiadores privados e às diretrizes de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE. A ausência de uma agência reguladora específica para o setor privado agrava esse cenário, permitindo que instituições de ensino operem com pouca supervisão quanto à qualidade da formação oferecida. Diferentemente de outros setores estratégicos, como energia e telecomunicações, a educação privada não possui mecanismos consistentes de controle público, o que facilita a expansão descontrolada do setor privado e compromete a missão social das universidades. Como observa Chauí (2001), a autonomia deixa de ser uma ferramenta para a independência acadêmica e se converte em um mecanismo de gestão orientado para o controle de custos e a maximização de resultados, distorcendo o sentido original do princípio e restringindo sua capacidade de promover uma educação crítica e inclusiva.

Nesse modelo mercadológico, a autonomia universitária é reconfigurada para atender a uma lógica de desempenho e produtividade, impondo às universidades a necessidade de buscar financiamento e recursos próprios, muitas vezes através de parcerias e projetos financiados pelo setor privado. Gonçalves Filho e Farage (2019) destacam que essa reorientação afeta diretamente a liberdade acadêmica das universidades, uma vez que elas se veem obrigadas a alinhar suas atividades aos interesses de patrocinadores e a objetivos de mercado, priorizando áreas que oferecem retorno financeiro imediato em detrimento de áreas fundamentais para o desenvolvimento crítico e social, como as ciências humanas e a pesquisa básica. Esse contexto redefine o papel da universidade, que, em vez de se organizar para atender às necessidades educacionais e sociais, passa a responder a critérios externos de produtividade e empregabilidade, afastando-se de sua função pública e formativa (Cristofolletti; Dibbern, 2018). A autonomia, nesse sentido, é reduzida a uma “autonomia gerencial”, que transforma as universidades em entidades voltadas para a captação de recursos e para o cumprimento de metas financeiras, muitas vezes à custa de sua missão educacional e científica.

Nesse sentido, a autonomia universitária torna-se paradoxal: enquanto as instituições possuem “liberdade” para gerenciar recursos e estabelecer parcerias, essa liberdade é condicionada pelo cumprimento de metas financeiras e pela necessidade de se adaptar a

modelos de gestão que priorizam a eficiência e a rentabilidade (Chaves, 2015). Esse cenário revela uma perda progressiva de controle sobre as prioridades acadêmicas e científicas, já que as universidades passam a responder a exigências de curto prazo e a adaptar-se a critérios de avaliação que colocam o retorno econômico como critério central de desempenho (Cristofolletti; Dibbern, 2018). Nesse contexto, a universidade deixa de ser um espaço de produção de conhecimento crítico e se torna uma entidade gerencial que deve continuamente demonstrar sua viabilidade econômica para justificar sua autonomia.

Para que a autonomia universitária recupere seu sentido original e contribua para a democratização do ensino, é fundamental que as políticas educacionais valorizem a educação superior como um direito e um bem público. Segundo Leher (2018), essa autonomia deve ser garantida como um princípio que assegure a liberdade institucional de estabelecer prioridades de acordo com as demandas sociais, e não com critérios de retorno financeiro. Esse resgate da autonomia permitiria que as universidades pudessem definir suas ações com base em sua função social, comprometendo-se com o desenvolvimento humano, científico e social, e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Chauí (2001) argumenta que, para que isso ocorra, é necessário que a universidade se desvincule das pressões mercadológicas e reafirme seu papel como um espaço de produção de conhecimento crítico, onde o compromisso com a justiça social seja um valor central.

A gestão democrática é essencial para a construção de uma instituição inclusiva e transformadora, onde o debate e a participação coletiva são elementos principais. Idealmente, a gestão democrática envolve a incorporação efetiva de todos os segmentos da comunidade universitária — professores, técnicos, estudantes e gestores — no processo decisório, refletindo um modelo de governança que promove a transparência, a inclusão e o compromisso com o interesse público (Martins, 2009). Nesse modelo, a universidade é concebida como um espaço plural e dialógico, onde a diversidade de perspectivas enriquece a construção de um projeto acadêmico que prioriza o desenvolvimento integral e a formação cidadã dos alunos. A gestão democrática, ao possibilitar que as vozes de diferentes atores sejam ouvidas e consideradas, fortalece o papel social da universidade e consolida um ambiente educacional voltado para a transformação social.

No entanto, sob o impacto crescente da lógica mercadológica, a gestão democrática enfrenta um processo de erosão, sendo gradativamente substituída por práticas de governança baseadas em critérios empresariais, que priorizam a eficiência financeira e a maximização de resultados quantitativos (Chaves, 2009; 2010; 2015; 2020). A influência de práticas gerenciais, fortemente incentivadas por organismos internacionais como o Banco Mundial e a OCDE,

promove uma gestão orientada pela produtividade e pela racionalização dos recursos, distanciando a universidade de seu papel como espaço de desenvolvimento social e cidadania (Galzerano; Minto, 2018). Nesse modelo, a gestão democrática é substituída por uma estrutura organizacional verticalizada, onde as decisões são centralizadas em um núcleo administrativo superior, com pouca ou nenhuma participação da comunidade acadêmica. Desse modo, o princípio de participação coletiva, essencial para a gestão democrática, é enfraquecido, e as decisões institucionais passam a refletir prioritariamente os interesses econômicos e de mercado (Mancebo; Vale; Martins, 2015).

A mercantilização redefine o conceito de gestão democrática, orientando-o para um modelo tecnocrático e instrumental, onde a universidade é administrada com foco em metas de desempenho, indicadores de produtividade e controle de custos. Essa redefinição da gestão democrática reflete a tensão entre a democratização substantiva, que prioriza a participação e a inclusão social, e a lógica mercantil, que transforma a governança universitária em um processo instrumental e subordinado às exigências de mercado. Conforme apontado por Mancebo (2018), essa contradição limita a capacidade das universidades de se constituírem como espaços de resistência e transformação social, restringindo sua atuação ao cumprimento de metas financeiras. A tomada de decisão, nesse contexto, passa a ser centralizada em uma administração que prioriza a captação de recursos e o retorno financeiro, reduzindo o espaço para o debate e para o diálogo plural que caracterizam a gestão democrática (Chaves, 2015). A universidade, então, se torna um espaço onde as decisões são tomadas de acordo com os interesses econômicos e a necessidade de viabilidade financeira, deixando de lado o compromisso com a formação crítica e com o papel da instituição como promotora de justiça social e inclusão.

Além disso, a imposição de indicadores de desempenho afeta diretamente o ambiente acadêmico, pois a gestão orientada pela produtividade cria um cenário em que o valor das atividades e dos cursos é medido por sua utilidade prática e potencial de retorno financeiro. A qualidade do ensino e da pesquisa, sob essa perspectiva, passa a ser avaliada com base em critérios quantitativos, como taxas de conclusão, índices de empregabilidade e captação de financiamento externo. A ausência de uma supervisão rigorosa no setor privado, especialmente pela falta de uma agência reguladora específica, agrava essa situação. Isso permite que práticas mercantis se consolidem nas instituições sem mecanismos de controle sobre os impactos negativos na qualidade da formação e na inclusão acadêmica. Esse enfoque reduz o espaço para o desenvolvimento de práticas pedagógicas críticas e inclusivas, uma vez que as metas

institucionais são direcionadas para alcançar resultados financeiros e estatísticos, e não para atender às necessidades sociais e educacionais dos alunos (Cristofolletti; Dibbern, 2018).

Para que a gestão democrática se concretize em um contexto de democratização do ensino, é fundamental que as universidades adotem práticas de governança que promovam o envolvimento ativo da comunidade acadêmica e incentivem a participação coletiva nos processos de tomada de decisão. Esse envolvimento requer a implementação de políticas institucionais que garantam a representatividade de todos os setores — docentes, técnicos e estudantes — nos conselhos e órgãos colegiados, possibilitando que suas perspectivas sejam consideradas nas discussões sobre o futuro da instituição e na formulação de políticas educacionais. O fortalecimento da gestão democrática também exige a criação de espaços de diálogo e debate, onde a comunidade universitária possa discutir e propor soluções para os desafios que enfrenta, reforçando a universidade como um espaço público e comprometido com o desenvolvimento social (Martins, 2009).

A formação docente é um pilar fundamental no contexto da democratização da educação superior, representando um dos principais meios para assegurar a qualidade da educação e o desenvolvimento crítico dos estudantes. No âmbito de uma educação superior orientada pela democratização, a formação dos professores não é apenas uma questão de capacitação técnica, mas também de fortalecimento da identidade profissional, compromisso ético e capacidade de promover um ambiente educacional rico e reflexivo. A formação docente, nesse sentido, é concebida como um processo contínuo, que envolve o aprimoramento das competências pedagógicas, a reflexão crítica sobre a prática docente e o incentivo ao desenvolvimento intelectual e cultural dos professores (Arruda, 2011). Em uma perspectiva democrática, investir na qualificação docente é investir na criação de condições que assegurem a qualidade do ensino e a formação integral dos estudantes, refletindo o compromisso com um ensino acessível e pertinente.

No entanto, sob a lógica da mercantilização, a formação docente enfrenta um processo de precarização e reconfiguração que compromete tanto o desenvolvimento profissional dos professores quanto a qualidade do ensino. A mercantilização impõe uma abordagem pragmática e econômica ao processo formativo, priorizando a formação rápida e de baixo custo, muitas vezes voltada apenas para a obtenção de competências mínimas necessárias para atender às demandas do mercado. Como apontam Galzerano e Minto (2018) e Minto (2006), essa lógica favorece um modelo de formação superficial, onde o foco está na empregabilidade técnica dos professores, deixando em segundo plano o desenvolvimento de habilidades críticas e reflexivas. Sob essa ótica, a formação docente é instrumentalizada para atender a critérios de eficiência e

produtividade, sem considerar a importância de uma formação que capacite o professor a lidar com as complexidades do ensino e a promover uma educação emancipadora.

A precarização das condições de trabalho docente é uma consequência direta da massificação mercantilizada. Na busca por reduzir custos e maximizar a eficiência, as instituições muitas vezes impõem aos professores carga horária elevada, contratos temporários e baixos salários, o que limita a possibilidade de uma dedicação integral à docência, ao aprimoramento pedagógico e às atividades de pesquisa e extensão (Sguissardi, 2015), como veremos no capítulo 5. Ao reduzir os docentes a “recursos humanos” dentro de uma estrutura gerencial, a mercantilização compromete o desenvolvimento profissional e restringe a autonomia docente, minando a capacidade dos professores de promover um ensino que vá além da transmissão de conteúdos, comprometendo a formação integral dos estudantes.

Em uma universidade pautada pela democratização, por outro lado, a formação docente deveria ser promovida de forma integral, com incentivos à atualização pedagógica e ao desenvolvimento de pesquisas educacionais que favoreçam a construção de um ambiente acadêmico crítico e plural. A qualificação docente, nesse modelo, não se limita ao domínio técnico dos conteúdos, mas envolve também o fortalecimento da capacidade do professor de agir como agente transformador, capaz de contribuir para a construção de uma educação pública e de qualidade. Para que essa formação integral se concretize, é fundamental que as políticas educacionais incluam a valorização profissional dos docentes, com condições de trabalho que permitam uma dedicação completa ao ensino, à pesquisa e à extensão, possibilitando um espaço de aprendizagem que promova o desenvolvimento crítico dos alunos (Chaves, 2015; Minto, 2006).

Além disso, o processo de formação contínua, em uma perspectiva democrática, deveria ser incentivado por meio de políticas institucionais que valorizem a pesquisa e a extensão. Um professor qualificado e amparado por políticas de formação contínua tem condições de desenvolver práticas pedagógicas que envolvem os estudantes em processos de reflexão, incentivando o debate crítico e a compreensão das questões sociais que os cercam, levando a educação superior para fora dos muros institucionais, pondo-a em contato com as realidades locais. Esse tipo de formação, no entanto, torna-se inviável em um contexto de mercantilização, no qual o financiamento à educação é reduzido, limitando os recursos para programas de formação continuada e deixando os professores à mercê de condições de trabalho fragmentadas e de cursos rápidos que pouco contribuem para sua formação integral (Mancebo; Vale; Martins, 2015).

A mercantilização também redefine o perfil dos cursos de formação docente, ajustando-os para atender às demandas imediatas do mercado. Em vez de priorizar uma formação que aborde questões éticas, sociais e pedagógicas de forma aprofundada, os cursos de licenciatura e de formação continuada são reformulados para incluir apenas conteúdos técnicos e habilidades práticas, visando à empregabilidade dos formandos. Essa abordagem restringe a formação do professor a competências básicas e desconsidera o papel crítico e reflexivo que o docente deveria desempenhar no processo de ensino-aprendizagem (Mancebo, 2010). A ausência de uma supervisão pública eficaz sobre as instituições privadas permite que práticas de formação docente fragmentadas e tecnicistas sejam implementadas sem mecanismos de controle de qualidade (Mancebo, 2010). Isso agrava o cenário de precarização e compromete a capacidade das universidades de oferecer uma formação docente crítica e emancipadora. Segundo Sguissardi (2015), essa visão reduz a docência a uma função tecnicista, onde o professor é visto como mero executor de tarefas, desprovido de autonomia e de capacidade de questionamento sobre as diretrizes e políticas educacionais às quais está submetido.

O impacto da mercantilização na formação docente estende-se, portanto, para além da precarização das condições de trabalho, influenciando diretamente a identidade profissional dos professores e o papel que desempenham na universidade. Com a crescente pressão por resultados financeiros e quantitativos, os docentes se veem cada vez mais afastados de atividades de pesquisa e extensão, voltando-se quase exclusivamente para o ensino de conteúdos que atendem às demandas do mercado, sem o espaço necessário para o desenvolvimento de uma prática pedagógica inovadora e inclusiva (Mancebo, 2010). Esse contexto limita a capacidade dos professores de atuar como intelectuais críticos e engajados, que, segundo Jessop (2017), são essenciais para a construção de uma universidade que contribua para a transformação social. Portanto, para que a formação docente contribua efetivamente para a democratização do ensino, é fundamental que as instituições assegurem condições que promovam práticas pedagógicas críticas e socialmente comprometidas, como argumenta Mancebo (2010).

A mercantilização também redefine o perfil dos formandos e suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho. Sob uma perspectiva democrática, a universidade deveria capacitar indivíduos críticos e socialmente conscientes, aptos a atuar não só como profissionais especializados, mas também como cidadãos comprometidos com a transformação social. Entretanto, na lógica de mercado, a formação universitária é orientada prioritariamente para a empregabilidade técnica e para as demandas imediatas de mercado, o que compromete a profundidade e o rigor da formação acadêmica (Britto *et al*, 2008). Gonçalves Filho e Farage

(2019) apontam que a mercantilização forma indivíduos voltados para responder a necessidades pontuais do setor privado, limitando sua capacidade de atuação crítica e o desenvolvimento de competências voltadas para o interesse coletivo e a justiça social. Assim, os egressos das universidades tendem a possuir uma formação técnica e pragmática, mas são privados da preparação necessária para atuar como agentes transformadores (Britto *et al*, 2008).

Portanto, o embate entre democratização e mercantilização na educação superior brasileira se traduz em uma configuração onde o aumento de vagas ocorre em condições que favorecem a lógica de mercado, mas não necessariamente asseguram a qualidade, a permanência ou a inclusão efetiva dos estudantes. A expansão quantitativa sem um comprometimento com a estrutura de suporte para os alunos, a formação docente qualificada, a autonomia acadêmica e a gestão democrática criam um cenário em que a educação superior, ao invés de emancipar, atende mais amplamente às demandas de mercado, limitando seu potencial como um direito social (Chaves; Amaral, 2016). A formação crítica, assim, perde espaço para a formação técnica e instrumental, e o saber universitário é moldado como uma *commodity* que atende aos interesses econômicos em detrimento do compromisso com o desenvolvimento social (Sguissardi, 2015).

Portanto, a contradição estrutural da democratização no Brasil não reside apenas no conflito entre expansão e inclusão, mas na própria configuração do sistema educacional. A democratização quantitativa, ao não ser acompanhada por condições igualitárias de permanência, reforça desigualdades e perpetua um sistema educacional excludente. Assim, a contradição central se torna um obstáculo para a realização de um projeto de democratização substantiva e emancipadora.

4.2 DIRETRIZES INTERNACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

O processo de “mercantilização” da educação superior ocorre especialmente em países em desenvolvimento, sob pressões de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O Banco Mundial, por exemplo, promove uma visão de educação superior voltada para o desenvolvimento econômico, incentivando países a reconfigurarem suas universidades para a formação de “capital humano” (Schultz, 1967; 1973), que atenda às demandas do mercado. Suas políticas recomendam a privatização da educação superior e o financiamento estatal ao

setor privado como estratégias de expansão, alegando que isso aumenta a eficiência (World Bank, 1986; 1994; 1998; 2000; 2002; 2011; 2011; 2011; 2015).

Da mesma forma, o FMI frequentemente vincula empréstimos a reformas estruturais, como a redução de gastos públicos em educação superior, o que leva à diminuição do investimento direto em universidades públicas e abre espaço para o setor privado suprir a demanda crescente. Essa abordagem visa garantir estabilidade econômica, mas frequentemente resulta na reorientação das instituições educacionais para práticas mercadológicas.

A OCDE, por sua vez, introduz *rankings* e métricas globais para avaliar a competitividade das universidades, incentivando-as a alinhar-se a padrões internacionais de produtividade e empregabilidade. Esses critérios de avaliação, que dão menos ênfase à missão social e ao impacto local das instituições, favorecem universidades que adaptam suas estruturas para competir no mercado global, muitas vezes em detrimento de áreas voltadas para o desenvolvimento local (Castro; Araújo, 2018; Galzerano; Minto, 2018). Esses organismos, ao incentivar políticas de privatização e critérios de eficiência econômica, transformam progressivamente a educação superior de um direito público em uma mercadoria orientada para o retorno financeiro, configurando um modelo de educação superior subordinado às lógicas de mercado (Ball, 2014; Bernasconi; Celis, 2017).

Essas instituições recomendam políticas que reduzem o papel do Estado como provedor de educação pública e incentivam o crescimento do setor privado, com o argumento de que isso promoveria eficiência e desenvolvimento econômico (Ball, 2014; Bernasconi; Celis, 2017; Galzerano; Minto, 2018; Castro; Araújo, 2018); no entanto, tais políticas frequentemente deslocam o foco para um modelo orientado por retornos financeiros. A ausência de uma supervisão rigorosa e de uma agência reguladora específica para o setor privado facilita a implementação dessas políticas sem mecanismos de controle sobre seus efeitos sociais. Isso resulta em uma expansão descontrolada e frequentemente descolada das necessidades educacionais e sociais locais. Para Lima (2019), essas pressões resultam em uma reconfiguração que favorece a mercantilização e enfraquece o caráter público das universidades, subordinando-as às lógicas de mercado. O neoliberalismo, que influencia diretamente as políticas de educação superior, é caracterizado por uma redução do papel do Estado, abertura para o mercado e priorização da eficiência econômica (Chao Jr., 2018).

No contexto educacional, isso implica uma reorientação das universidades para operar como empresas, com o objetivo de maximizar resultados financeiros e atender às demandas de mercado (Paula *et al.*, 2016). Essa reorientação limita a autonomia acadêmica, uma vez que as decisões internas passam a ser guiadas por critérios externos de produtividade e

empregabilidade, impostos pelos financiadores e pelas demandas de mercado. Como destaca Bretas (2019), isso compromete a capacidade das universidades de definirem suas próprias agendas de pesquisa e ensino com base nas necessidades sociais. Meadows (2019) também observa que esse modelo limita as universidades ao foco em resultados financeiros, afastando-se de sua missão social e formativa. Para Barbosa e Neves (2020), essa reorientação molda as universidades como ferramentas de diplomacia do conhecimento, mas reforça desigualdades no acesso e na qualidade educacional. Dessa forma, a educação superior deixa de ser vista estritamente como um direito público e passa a ser tratada como uma oportunidade de investimento e consumo, onde a competição e o retorno financeiro são critérios centrais de avaliação e financiamento (Bretas, 2019). Esse deslocamento prejudica a equidade no acesso e compromete a qualidade da formação oferecida (Ball, 2014). Como apontam Mancebo (2018) e Bretas (2019), a lógica mercantilizada restringe a educação superior a um modelo voltado para a empregabilidade imediata e a eficiência financeira, sem considerar o desenvolvimento integral dos estudantes e a promoção da justiça social.

Essas mudanças estão inseridas em uma ampla agenda de neoliberalização da educação, que redefine a função das universidades e coloca como central a formação de “capital humano” para atender às demandas econômicas e do mercado global (Schultz, 1973; Sguissardi, 2015; Santos; Chaves, 2020). Conforme Mancebo (2017) e Bertolin (2011) discutem, a mercantilização da educação superior redireciona a educação para a lógica de quase-mercados, fazendo com que a educação superior perca sua função pública e passe a ser tratado como serviço comercial.

Desde a década de 1980, o Banco Mundial, o FMI e a OCDE têm promovido a doutrina neoliberal como modelo de desenvolvimento, recomendando que a educação superior priorize a eficiência econômica e abra espaço para a iniciativa privada (Mount; Bélanger, 2004; Chaves, 2009; Chaves, 2015; Chaves; Amaral, 2016; Santos; Chaves, 2020).

Essa pressão dos organismos internacionais, segundo Chaves (2009) e Mancebo, Silva Jr. e Schugurensky (2016), impulsiona a privatização e o gerencialismo, incentivando as universidades a priorizarem critérios de produtividade financeira em detrimento do ensino público e gratuito. Essas métricas, ao promoverem uma avaliação baseada em resultados econômicos, implicam que as universidades passem a se reorganizar para otimizar o retorno financeiro de suas atividades e atrair investimentos, prejudicando a autonomia acadêmica e a missão social das instituições (Jessop, 2017; Mancebo, 2018; Gonçalves Filho; Farage, 2019). Segundo Bertolin (2011), essa pressão por competitividade e produtividade também gera falhas

de mercado, favorecendo instituições orientadas ao lucro em detrimento das voltadas ao desenvolvimento crítico.

Em um ambiente onde o sucesso é medido por métricas quantitativas, as universidades priorizam o cumprimento de metas de produtividade e empregabilidade, muitas vezes em detrimento de seu papel social e formativo mais amplo, o que para Hugonnier (2016) e Araujo (2017) indica que a ênfase nesses indicadores financeiros compromete a qualidade e a autonomia acadêmica das universidades, forçando-as a seguir critérios de mercado. Segundo Jessop (2017), essa lógica gera o que o autor denomina de “capitalismo acadêmico”, onde as instituições de educação superior operam sob uma mentalidade empresarial, competindo por financiamento e prestígio, e moldando suas práticas e currículos de acordo com demandas de mercado. Nesse contexto, os cursos voltados para a formação técnica e as áreas com maior apelo comercial são favorecidos, enquanto disciplinas das ciências humanas, sociais e da pesquisa básica, que não apresentam retorno financeiro imediato, enfrentam dificuldades para se sustentar (Alves; Gonçalves, 2019).

A pressão para alcançar posições elevadas nos *rankings* internacionais também afeta a autonomia institucional, pois leva as universidades a dependerem de investimentos externos e a buscarem parcerias que garantam resultados econômicos. Gonçalves Filho e Farage (2019) observam que essa dependência acaba limitando a liberdade das instituições de se dedicarem a temas e pesquisas de interesse social e local, já que as áreas de pesquisa e ensino precisam se alinhar aos interesses econômicos e corporativos que financiam as atividades acadêmicas. A missão das universidades como centros de formação crítica e cidadã é, assim, progressivamente enfraquecida, configurando uma reorientação que favorece a instrumentalização do conhecimento em função da lógica do mercado (Cristofolletti; Dibbern, 2018).

Para Galzerano e Minto (2018), essa orientação voltada para os *rankings* cria um ambiente de competição que, paradoxalmente, reforça desigualdades internas e externas entre as universidades; os autores ainda afirmam que as instituições que conseguem recursos para competir em melhores posições nos rankings tendem a atrair mais investimentos e alunos, consolidando seu *status* de prestígio. Já as universidades que não possuem infraestrutura e recursos suficientes para competir nessas métricas ficam em desvantagem, perpetuando um sistema hierárquico no qual apenas algumas instituições de ensino conseguem oferecer uma educação de qualidade e uma formação integral (Galzerano; Minto, 2018). Nesse sentido, a lógica dos *rankings* contribui para segmentar ainda mais a educação superior, promovendo uma “inclusão excludente” (Mancebo, 2004), que privilegia as universidades de ponta e marginaliza aquelas com menor capacidade financeira. Plante (2016) complementa ao descrever como essa

dinâmica converte a educação superior em uma *commodity*, onde as universidades passam a operar como “indústrias do conhecimento”, orientadas pela lógica de mercado e pela maximização de resultados financeiros. Assim, o Estado brasileiro adota um papel de facilitador para o setor privado, priorizando o financiamento indireto de instituições privadas e reduzindo seu investimento direto nas universidades públicas (Almeida *et al.*, 2015).

Leher (2019) critica essa perspectiva, alertando para a perda da missão social das universidades quando são transformadas em espaços de formação técnica voltados para o mercado; Chaves (2010) aponta que essa financeirização ocorre por meio de fusões e aquisições de IES privadas, transformando o setor educacional em um ativo financeiro altamente lucrativo. Segundo a autora, o modelo neoliberal cria uma universidade instrumental, direcionada exclusivamente para a empregabilidade, privilegiando cursos de menor custo operacional e alta demanda, em conformidade com os organismos multilaterais.

Esse modelo neoliberal tem implicações diretas sobre a estrutura educacional brasileira. Mancebo (2018) observa que, ao transferir recursos públicos para o setor privado, o Estado brasileiro cria uma segmentação no sistema educacional, na qual o acesso se amplia superficialmente, mas sem a garantia de permanência e qualidade. A falta de mecanismos de regulação específicos do setor privado permite que a lógica mercantil prevaleça, gerando desigualdades e um sistema frágil, sem a infraestrutura necessária para sustentar a inclusão real. Esse processo é descrito por Sguissardi (2015) como uma “massificação mercantilizada”, onde o aumento de vagas é visto como um mecanismo excludente, sem assegurar a qualidade e permanência dos estudantes. A partir dessa perspectiva, o papel da universidade como espaço de formação é progressivamente substituído por uma visão pragmática e utilitarista da educação, que se limita a suprir as demandas imediatas do mercado.

Nesse contexto, as IES privadas se expandem não pela melhoria da qualidade, mas pela demanda de cursos lucrativos, como observam Bretas (2019) e Alves e Gonçalves (2019), que criticam o impacto das políticas de privatização sobre a qualidade e a inclusão na educação superior brasileira.

Galzerano e Minto (2018) argumentam que, sob a lógica neoliberal, as universidades são submetidas a indicadores de desempenho e produtividade como critérios de avaliação e financiamento, com o objetivo de torná-las mais competitivas. Esses autores afirmam que o incentivo à competitividade força as universidades a se adaptarem aos modelos empresariais, priorizando áreas de conhecimento com maior retorno financeiro em detrimento de disciplinas fundamentais para o desenvolvimento crítico e social. Essa tendência reflete o esforço das

políticas neoliberais de promover uma universidade voltada para o mercado, que subordina sua missão social e crítica à lógica do retorno financeiro.

Mancebo (2004) complementa ao observar que essa lógica impõe uma hierarquia de qualidade que desvaloriza a educação superior como um espaço de formação, tornando-o inacessível para muitos estudantes de baixa renda. Para a autora, um sistema dual é criado, onde a expansão ocorre com base no lucro e a formação crítica é deixada de lado. Esse dualismo, conforme Diniz, Oliveira e Lima (2021), reforça a desigualdade social ao criar uma segmentação entre as IES públicas e privadas, favorecendo uma formação orientada exclusivamente para o mercado e que desconsidera o desenvolvimento integral dos alunos. A OCDE desempenha um papel central na promoção dessa visão, incentivando uma educação orientada por eficiência e produtividade.

O efeito cumulativo dessas estratégias para a educação superior, segundo Minto (2006), cria um sistema híbrido em que as instituições públicas e privadas coexistem, mas com missões desiguais e segmentadas. Leher (2018) complementa, afirmando que esse modelo representa uma democratização restrita da educação superior, onde o aumento de matrículas não garante a qualidade e a permanência essenciais para uma educação verdadeiramente inclusiva e transformadora. Mancebo (2017) afirma que as reformas entre 1995 e 2010 consolidaram essa lógica de mercado, promovendo privatizações e adaptando as universidades ao modelo neoliberal. Sob a lógica neoliberal, a educação superior no Brasil expande-se de forma fragmentada, operando em lógicas distintas e desiguais, com hegemonia do setor privado no acesso e financiamento (Mancebo, 2004, 2016; 2018; Leher, 2018). A expansão ocorre prioritariamente através de instituições privadas subsidiadas, enquanto o sistema público enfrenta limitações financeiras e estruturais, prejudicando sua função social.

As recomendações dos organismos multilaterais incentivam a criação de cursos de curta duração e baixo custo operacional, em que as IES privadas atendem predominantemente a demandas imediatas do mercado de trabalho, sem compromissos significativos com a qualidade educacional ou com a formação cidadã dos alunos.

Gonçalves Filho e Farage (2019) exploram as consequências desse modelo para as universidades públicas, que são pressionadas a adotar uma mentalidade empresarial em suas atividades. Eles argumentam que o financiamento e a avaliação das IES, alinhados a orientações da OCDE e do Banco Mundial, direcionam as universidades para uma lógica de produtividade financeira e adequação ao mercado. Esse cenário prejudica o desenvolvimento científico e a formação crítica, uma vez que as universidades são incentivadas a priorizar áreas de alta

demanda e menor custo, deixando de lado a pesquisa básica e sua missão social com as comunidades locais.

Chaves (2015) também critica essa transformação da educação superior em uma *commodity*, fenômeno característico das reformas neoliberais que focam na rentabilidade e deixam em segundo plano a função social das universidades. Segundo a autora, a educação superior, ao ser tratada como mercadoria, perde sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento humano e social. Essa dinâmica evidencia que a universidade, ao ser reorientada para atender interesses mercantis, torna-se um espaço restrito à formação técnica, priorizando demandas econômicas sobre o compromisso com o desenvolvimento crítico e a cidadania.

Minto (2006) explora ainda mais esse conceito ao afirmar que o sistema de financiamento estatal para o setor privado aprofunda uma dualidade entre as universidades públicas e privadas. O autor argumenta que a educação superior brasileira passa por uma expansão que, ao invés de democratizar o acesso, reforça as desigualdades estruturais, onde as universidades são inseridas numa reprodução social comandada pelo capital, que abrange mais do que a dimensão política, estando situada em suas bases econômicas e materiais. Esse modelo, segundo o autor, perpetua um sistema educacional que, embora ampliado, é desigual e orientado pelo retorno financeiro, não pela qualidade educativa.

Sguissardi (2015) contribui para essa análise ao afirmar que a expansão do setor privado na educação superior brasileira não promove uma inclusão substancial, mas uma segmentação educacional, onde as IES públicas e privadas coexistem em condições desiguais. A adoção de um modelo neoliberal para a educação superior cria um sistema onde o acesso torna-se uma mercadoria, acessível a quem pode pagar, enquanto a educação superior pública enfrenta pressões competitivas que afetam sua autonomia e limitam sua função de formação integral. Essa segmentação, na visão do autor, reflete uma política que não promove o desenvolvimento pleno dos estudantes, mas sim uma lógica voltada à empregabilidade e ao retorno financeiro imediato.

Leher (2019) faz uma crítica contundente a essa transformação, afirmando que a educação superior se torna uma “universidade voltada para o lucro”, onde a educação é tratada como um serviço comercial, desprovida de seu potencial para a transformação social e o desenvolvimento integral dos estudantes. A expansão das IES privadas beneficiadas por financiamento estatal é um exemplo dessa lógica economicista. Mancebo (2018) e Chaves (2020) observam que essas instituições, ao concentrarem-se em cursos que demandam menor

investimento em infraestrutura e oferecem formações de curta duração, atendendo às recomendações do Banco Mundial.

Como resultado dessa segmentação entre as Instituições de Educação superior (IES) públicas e privadas no Brasil, observa-se a consolidação de um sistema desigual em que a função social das universidades públicas é progressivamente desvalorizada. Minto (2006) argumenta que essa configuração leva ao que se chama de “sistema híbrido”, no qual universidades públicas e privadas coexistem, porém com objetivos, recursos e condições profundamente distintos. Esse cenário reforça não apenas as desigualdades sociais, mas também limita o papel transformador da universidade como agente de justiça social, reduzindo-a a uma entidade cuja função é, majoritariamente, fornecer qualificação para o mercado.

O contexto internacional, marcado pela influência de organismos como o Banco Mundial, a OCDE e o FMI, também exerce forte impacto na reestruturação da educação superior brasileira, contribuindo para a criação de um sistema dualista. Santos e Chaves (2020) observam que as pressões para reduzir o papel do Estado e estimular o financiamento de instituições privadas resultam em um sistema onde o ensino público e privado coexistem, mas em uma relação assimétrica e desigual. A influência do Banco Mundial é visível, por exemplo, na introdução de métricas e *rankings* para avaliar produtividade e eficiência das universidades, que reforçam a competitividade e estimulam a expansão privada, frequentemente com cursos de menor custo operacional e voltados para a demanda de mercado, ao mesmo tempo que limitam o desenvolvimento de áreas voltadas à pesquisa e à construção do conhecimento (Galzerano; Minto, 2018; Santos; Chaves, 2020).

O incentivo dos organismos multilaterais às parcerias público-privadas intensifica essa configuração, pois compromete a autonomia acadêmica das universidades públicas, que são pressionadas a adaptar-se aos interesses do setor privado e priorizar áreas que oferecem retorno econômico imediato. A expansão mercantilizada da educação superior, impulsionada pelas diretrizes neoliberais, redefine, assim, o papel das universidades no Brasil, consolidando uma segmentação que limita o desenvolvimento social e científico em prol de uma lógica de mercado. Dessa forma, as universidades públicas, embora ainda desempenhem um papel relevante, veem sua função crítica ameaçada, especialmente ao serem pressionadas a competir com instituições privadas e a focar em cursos de menor custo e maior retorno financeiro. Essa democratização superficial é descrita por Mancebo (2004) e Chaves (2015) como um sistema desigual, que oferece vagas sem condições de qualidade, mantendo a lógica excludente e mercadológica.

4.3 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL DE 1996 E A CONFIGURAÇÃO DUALISTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Nesta seção, exploramos o quadro normativo que regula a expansão do acesso à educação superior, impulsionada pela crescente mercantilização desse setor, analisando principalmente a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996. Observamos como esse arcabouço jurídico sustenta uma tensão constante entre o papel da educação superior como bem público e como serviço comercial, oscilando entre a democratização e a mercantilização do acesso. Para compreender esse fenômeno, é essencial examinar os fatores políticos e econômicos que moldaram a elaboração dessa legislação, bem como a escolha (ou omissão) de certos conceitos. Segundo Saviani *et al.* (2014), a visão educacional que influenciou tanto a Constituição de 1988 quanto a LDB de 1996 era predominantemente produtivista, inspirada nas teorias de Schultz (1967, 1973), e reforçada por abordagens de organismos financeiros multilaterais mencionados anteriormente.

A Constituição de 1988 delegou exclusivamente à União a responsabilidade de estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, o que representou uma conquista institucional significativa. Com a nova LDB, estabeleceu-se uma lei infraconstitucional que regulamenta diferentes aspectos do ensino no Brasil, permitindo uma unificação normativa no país (Saviani *et al.*, 2014). Essa legislação clarifica as competências, deveres e obrigações de cada ente federativo, atribuindo responsabilidades específicas.

O artigo 207 da Constituição Federal de 1988 define a autonomia universitária em seu sentido sociopolítico, visando “não apenas assegurar que a universidade pública seja dirigida por normas próprias, democraticamente estabelecidas, mas também garantir critérios acadêmicos para a vida universitária e a independência para decidir sobre sua relação com a sociedade e o Estado” (Chauí, 2001, p. 204). Esse artigo delineia o tipo de universidade desejado para o Brasil: uma universidade socialmente referenciada, que representa o anseio por uma construção democrática (Fávero, 2004).

A visão de universidade defendida na Constituição de 1988 reflete um contexto histórico marcado por lutas e pela reafirmação da democracia no Brasil. Por outro lado, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), cuja formulação se iniciou no começo dos anos 1990 e que foi sancionada em 1996, reflete um período político diferente, dominado pela lógica do ajuste neoliberal. Como veremos, isso gerou mudanças significativas na visão de universidade.

A LDB incorpora interesses privatistas que se contrapõem aos princípios defendidos pela Constituição de 1988, sendo considerada “um marco no processo de mercantilização da educação no Brasil” (Diniz; Oliveira; Lima, 2021, p. 7). Uma das razões para essa perspectiva está na pouca ênfase dada ao princípio constitucional de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, essencial para a concepção de universidade. Isso deixa as finalidades da LDB indefinidas, tornando-a o primeiro marco legal a facilitar o avanço de instituições privadas convertidas em universidades ou faculdades sem fins lucrativos (Carvalho, 2013; Castro, 2018; Saviani, 2007).

A literatura especializada converge ao tratar a LDB como um dos fatores que contribuem para a fragmentação da educação superior (Martins, 2009; Chaves, 2010; Sguissardi, 2015; Paula, 2017), promovendo uma fusão de interesses público-privados que assume novas formas e configurações (Mancebo; Vale; Martins, 2015). Essa fragmentação está ligada aos processos de flexibilização e descentralização das responsabilidades pela manutenção da educação superior (Saviani *et al.*, 2014), o que abre espaço para a expansão do setor privado, diluindo os conceitos de autonomia e gestão democrática presentes na Constituição, e afetando o princípio constitucional das instituições públicas de ensino. A LDB permite uma distinção formal entre dois tipos de instituições de educação superior: as voltadas para a pesquisa e as focadas no ensino (Silva Jr.; Sguissardi, 2000).

Diferentemente do projeto constitucional, a LDB impulsiona o crescimento das universidades no modelo neoprofissional⁶ (Sguissardi, 2002), caracterizadas por uma orientação heterônoma e competitiva, predominantemente de natureza privada, que não precisam seguir o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Como consequência, tais instituições podem sofrer com perdas em qualidade (Mancebo; Vale; Martins, 2015).

A expansão dessas universidades neoprofissionais (Sguissardi, 2021) tem respaldo legal no artigo 45 da LDB, que autoriza diferentes graus de abrangência e especialização, incentivando a criação de alternativas institucionais voltadas para o mercado de trabalho e promovendo “a diversificação de organizações acadêmicas, desvinculando ensino e pesquisa da formação universitária” (Diniz; Oliveira; Lima, 2021, p. 9).

A diversificação institucional, por sua vez, abre novas oportunidades de mercado, validando o modelo neoprofissional e conferindo a seus diplomas o mesmo valor social que os

⁶ A universidade neoprofissional é caracterizada pela ênfase na formação de profissionais voltados para o mercado, com currículos orientados por competências práticas, tecnológicas e demandas econômicas, em detrimento da formação crítica e humanista.

das universidades, mas com custos reduzidos para o setor privado. Esse modelo de expansão, particularmente das instituições não universitárias, está alinhado às recomendações do Banco Mundial, pois apresenta menores custos e maiores lucros, beneficiando o setor privado-mercantil e reforçando uma visão de educação superior como mercadoria voltada para a acumulação de capital (Chaves; Amaral, 2016).

A LDB de 1996 é um instrumento estruturante do projeto neoliberal de reforma do Estado no Brasil, cujos princípios alinham-se às diretrizes desses organismos internacionais, promovendo a desregulamentação, a privatização e a mercantilização da educação superior (Chaves, 2009; Sguissardi, 2002). Embora a mercantilização da educação seja um processo de longa duração, a LDB acelerou significativamente essa dinâmica no Brasil. Conforme Sguissardi (2015), a LDB representou uma ruptura ao institucionalizar mecanismos de flexibilização curricular, autonomia financeira e credenciamento de instituições de ensino focadas no mercado. Esse processo de aceleração não apenas facilitou a expansão de instituições privadas, mas consolidou o modelo dualista da educação superior, marcando um ponto de inflexão nas políticas públicas educacionais (Diniz; Oliveira; Lima, 2021). Por meio dela, os atores privados adquirem centralidade no processo de expansão da educação superior, tornando-se protagonistas de um modelo que redefine a função pública da educação. Conforme Mancebo, Vale e Martins (2015), essa legislação não apenas flexibiliza as normas para o setor privado, mas facilita a proliferação de instituições voltadas para o mercado, onde a lógica do lucro se sobrepõe ao ideal de formação integral.

Diniz, Oliveira e Lima (2021) apontam que a LDB simbolizou “uma inflexão neoliberal no campo educacional brasileiro”, reforçando a lógica de mercado e abrindo espaço para que as instituições privadas se tornassem protagonistas no setor. Segenreich e Castanheira (2009) corroboram essa visão ao destacar que a LDB proporcionou uma abertura institucional para a expansão do setor privado, especialmente em cursos voltados para o mercado e com baixo custo operacional, moldando a educação superior a partir de uma lógica econômica e não educacional. Essa legislação introduziu mudanças profundas na organização e na gestão das Instituições de Educação superior (IES), estabelecendo um modelo mais flexível e voltado à eficiência e competitividade, conforme defendido pelo ideário neoliberal, representado pelos organismos multilaterais (Carvalho, 2013; Castro, 2018; Diniz; Oliveira; Lima, 2021).

Uma das mudanças mais significativas trazidas pela LDB foi a formalização da distinção entre universidades e outras categorias de instituições de educação superior, como faculdades e centros universitários, permitindo que estas últimas operassem sem o compromisso de realizar atividades de pesquisa e extensão. Sguissardi (2002) analisa que a

LDB criou as bases legais para que o setor privado expandisse cursos voltados exclusivamente para a formação técnica, desvinculados de uma formação integral e crítica. Essa disposição facilitou a proliferação de IES privadas voltadas unicamente para o ensino em áreas de alta demanda e com baixo custo operacional, como administração e pedagogia.

Em termos práticos, esse modelo de expansão fundamentado na contenção de custos alterou o papel das universidades, limitando sua missão de promover o desenvolvimento científico e social e enfatizando uma função pragmática e instrumental (Martins, 2009; Mancebo; Vale; Martins, 2015). Para Plante (2016), essa mercantilização transforma a educação superior em um serviço, onde as universidades passam a operar com uma lógica empresarial, desvinculadas de sua função de promoção da cidadania e do desenvolvimento integral dos alunos; Meadows (2019) também aponta que a mercantilização na educação superior limita as experiências de aprendizado a um modelo transacional, comprometendo o desenvolvimento crítico e reflexivo dos estudantes.

Sguissardi (2021) aponta que a LDB consolidou uma estrutura de educação superior no qual as instituições públicas e privadas possuem missões e públicos-alvo distintos. Para Santos e Chaves (2020), a LDB não apenas abriu espaço para a expansão privada, mas criou uma estrutura de acesso segmentada. Essa configuração incentiva o setor privado a ampliar sua atuação de maneira mais mercantilizada, com foco na eficiência operacional e no atendimento imediato às demandas do mercado, muitas vezes em detrimento de uma formação acadêmica integral, baseada no tripé da indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão. Contudo, é importante destacar que a dificuldade de acesso à educação superior no Brasil não pode ser atribuída exclusivamente ao processo de mercantilização. Conforme Chaves (2020), a mercantilização até contribuiu para a expansão quantitativa do acesso, mas o verdadeiro obstáculo para a democratização plena do ensino está relacionado à sua elitização histórica, que restringe as condições de permanência e qualidade para estudantes de baixa renda.

A implementação da LDB ocorreu em consonância com as recomendações de organismos multilaterais, que sugeriam a participação do setor privado como estratégia para reduzir custos estatais e aumentar a eficiência na educação superior (Chaves, 2020). Conforme analisado por Paula *et al.* (2016), esses organismos recomendaram a diversificação institucional e o financiamento por demanda como meios de reduzir os custos estatais, promovendo um modelo de autossustentabilidade para a educação superior. Essas diretrizes são refletidas na estrutura da LDB, que incentiva a diversificação institucional e a autossustentabilidade financeira das universidades (Calderón, 2000).

Leher (2018) contribui para essa análise ao enfatizar que, ao adotar essas diretrizes neoliberais, o Brasil prioriza uma estrutura de educação superior que privilegia a formação técnica e a rápida inserção de profissionais no mercado de trabalho. Lucardi (2020) ressalta que as políticas públicas para expansão da educação superior na Argentina buscam fortalecer a democratização do acesso, mas enfrentam desafios similares aos do Brasil no que se refere à qualidade e permanência. Para Corbucci (2004), o impacto da LDB na educação superior brasileira é representativo de uma transformação em que o saber é tratado como um bem de consumo, acessível a quem pode pagar, e desvinculado de um compromisso social e local. O autor ainda coloca que a educação superior se torna um serviço de mercado, onde a qualidade e a permanência dependem das condições financeiras do aluno. Dessa forma, a LDB favorece uma inclusão massificada, mas excludente, em que o aumento de vagas não representa necessariamente uma democratização substancial, mas uma resposta às demandas de mercado (Sguissardi, 2015; Alves; Gonçalves, 2019; Diniz; Oliveira; Lima, 2021). Para Rosa e Santos (2019), a falta de preenchimento dessas vagas reflete as limitações das políticas de expansão, que não asseguram a ocupação plena e eficiente das vagas ofertadas.

A LDB, portanto, pode ser vista como fortalecedora do modelo de financiamento por demanda, pois facilita a promoção de parcerias público-privadas e transfere recursos públicos para IES privadas, garantindo uma expansão quantitativa do acesso à educação superior. Sguissardi (2015) argumenta que essa estrutura configura um processo de “massificação mercantilizada”, onde a educação superior é oferecida de forma acessível, porém fragmentada e de qualidade questionável, com foco em áreas de alta empregabilidade e baixo custo.

Assim, a LDB de 1996 contribuiu para a criação de um sistema dualista na educação superior brasileira, no qual as instituições públicas, orientadas pelo compromisso com a formação integral, enfrentam desafios orçamentários e estruturais, enquanto o setor privado se expande rapidamente com uma lógica de mercado que prioriza cursos de alta demanda e baixa exigência. Ao adotar o modelo neoliberal, a LDB transformou a educação superior em um sistema de inclusão massificada e fragmentada, que consolida a segmentação entre ensino público e privado e limita a função crítica e emancipadora da universidade (Chaves; Amaral, 2016; Figueiredo, 2017; Galzerano; Minto, 2018).

O modelo instituído pela LDB de 1996 facilitou a criação de cursos voltados exclusivamente para o ensino, característica que atraiu investidores ao setor, iniciando um

processo de financeirização⁷ da educação superior (Silva Jr.; Sguissardi, 2000; Chaves, 2009; Sguissardi, 2015; Bretas, 2019). Gonçalves Filho e Farage (2019) argumentam que essa configuração cria uma educação de nível desigual, ao permitir que o setor privado opere sem exigências rigorosas de qualidade, resultando em um sistema onde o acesso é amplo, mas a qualidade é seletiva e restrita. Essa estrutura reforça o conceito de “inclusão excludente”, descrito por Mancebo (2004). Nesse sentido, o aumento das matrículas nas IES privadas atende principalmente a uma demanda mercadológica, com foco em qualificação rápida, em detrimento do desenvolvimento científico e social.

Outro aspecto central da LDB foi o reforço da autonomia das IES para organizar seus próprios currículos, permitindo que as instituições privadas direcionassem seus cursos para as necessidades imediatas do mercado de trabalho (Santos; Chaves, 2020). Essa autonomia, segundo Gonçalves Filho e Farage (2019), favorece uma instrumentalização do ensino, onde a formação é orientada para áreas de alta demanda no mercado. Consequentemente, a educação superior passou a operar sob uma racionalidade de mercado, onde o critério de qualidade cede espaço para considerações de rentabilidade e eficiência financeira, limitando o compromisso das instituições com a educação crítica. Barbosa e Neves (2020) destacam que a internacionalização e a autonomia curricular caminham para transformar a educação superior em um mecanismo de diplomacia do conhecimento, mas frequentemente reforçam desigualdades no acesso e na qualidade da educação.

Corbucci (2004) aponta que a LDB propicia uma inclusão precária, onde o aumento de vagas é direcionado para instituições privadas, sem uma política de igualdade de condições, e esse processo beneficia prioritariamente as classes média e alta, enquanto estudantes de classes populares enfrentam desafios para manter-se nas IES privadas, que geralmente possuem menor custo, mas também menor compromisso com a formação integral.

Chaves (2010) acrescenta que a LDB criou um ambiente quase autônomo para as IES privadas, que focam em atrair estudantes por meio de cursos de baixo custo e de rápida empregabilidade. A autora observa que a legislação fragmentou a educação superior brasileira em dois sistemas distintos, onde o setor público e o privado operam com funções e qualidades desiguais, resultando em um modelo segmentado e desigual.

A expansão por meio da iniciativa privada está relacionada com o discurso de que as universidades públicas, por si só, não conseguiam atender à demanda crescente de acesso. Este

⁷ A financeirização da educação superior refere-se à inserção de instituições de ensino no mercado financeiro, especialmente por meio da abertura de capital e negociação de ações na bolsa de valores.

processo de expansão foi possível devido à retração do ensino público na absorção da demanda (Martins, 2009), possibilitado pela LDB. A educação é, desta forma, transformada num grande “negócio” a ser comercializado no mercado, e os estudantes, em clientes-consumidores disputados por instituições privadas que reproduzem, em seu interior, relações capitalistas através de práticas instrumentais e utilitaristas (Chaves, 2010).

Esse contexto se alinha com as influências internacionais, especialmente do Banco Mundial e da OCDE, que impulsionaram a privatização e recomendaram o envolvimento do setor privado na educação superior como uma forma de minimizar os custos estatais e aumentar a eficiência do sistema educacional. Mendoza e Dorner (2020) analisam que a adoção de discursos neoliberais nas políticas educacionais visa a adequar o sistema às necessidades de mercado, frequentemente em detrimento de uma formação crítica; a LDB foi estruturada para permitir que o setor privado ampliasse sua atuação, mas sem rigorosos requisitos de infraestrutura ou qualificação docente, facilitando a atuação de instituições privadas com foco em sustentabilidade financeira ao invés de desenvolvimento acadêmico integral (Carvalho, 2013; Franca, 2017). Dessa forma, a LDB consolidou um modelo que reflete uma inclusão limitada, comprometida com a lógica de mercado e não com o fortalecimento de uma educação superior crítico e socialmente responsável.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 desempenha, de fato, um papel crucial na configuração da educação superior brasileira, consolidando um modelo que reflete o viés privatizante e dualista das políticas neoliberais. Ao legitimar a atuação do setor privado, a LDB redefiniu o papel do Estado, que passou a se concentrar mais na regulamentação e no apoio indireto ao setor privado, do que na provisão direta e no financiamento de uma educação acessível e de alta qualidade para todos (Mancebo, 2004; Chaves, 2009; Sguissardi, 2015; Diniz; Oliveira; Lima, 2021).

Para Silva Jr. e Sguissardi (2000) e Paula (2017), a LDB consolidou um modelo de financiamento que reforça o papel do Estado como facilitador do setor privado, deslocando sua função de provedor direto de educação superior para regulador do mercado educacional. Diniz, Oliveira e Lima (2021) apontam que essa lógica neoliberalizada considera a expansão do setor privado uma solução viável para a ampliação do acesso, mas sem as devidas garantias de qualidade e permanência. Esse modelo enfraquece o sistema público e cria condições desiguais para os estudantes, que, ao acessar instituições privadas de menor custo, acabam com uma formação segmentada e tecnicista, focada no ensino e quebrando o princípio da indissociabilidade (Diniz; Oliveira; Lima, 2021).

A Lei de Diretrizes e Bases entende por autonomia uma gestão eficaz das receitas e despesas de acordo com contratos de gestão assinados pelas universidades com o Estado (Mancebo; Vale; Martins, 2015; Chauí, 2001). A autonomia se reduz ao gerenciamento empresarial da instituição para que cumpra metas, objetivos e indicadores definidos pelo Estado. O sentido sociopolítico e institucional é preterido pelo sentido administrativo e instrumental que rege o mercado; a autonomia passou a significar capacidade operacional de gestão dos recursos públicos e privados (Chauí, 2001).

Essas diretrizes da LDB, alinhadas com as recomendações de organismos internacionais, refletem um modelo de educação superior que se organiza para atender aos critérios de eficiência e rentabilidade em detrimento da formação integral. Essa influência internacional, ao pressionar por resultados quantificáveis e retorno econômico, compromete o desenvolvimento acadêmico em prol de uma competitividade que privilegia a eficiência mercadológica e a formação técnica, reduzindo o papel social da educação superior pública (Mont’alvão, 2015).

A influência do Banco Mundial e da OCDE sobre a estrutura da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 é evidente, especialmente no que se refere à diversificação institucional (Mont’alvão, 2015), que permitiu a faculdades e centros universitários a flexibilidade de operar sem as mesmas exigências de pesquisa e extensão que caracterizam as universidades públicas. Segundo Sguissardi (2002; 2005; 2015), esse incentivo à diversificação atende diretamente às recomendações de organismos internacionais que defendem um modelo de educação superior orientado pela eficiência e pela maximização de recursos, ajustado às demandas do mercado e sem o mesmo compromisso com a produção científica ou a extensão social. A estrutura da LDB, ao flexibilizar as exigências, facilitou a expansão de instituições privadas que priorizam cursos rápidos e de baixo custo, muitas vezes descolados de uma formação integral, consolidando, assim, uma dualidade entre IES públicas e privadas.

A legislação apoiou a expansão quantitativa, mas a expansão qualitativa foi sacrificada em prol de uma lógica mercantil, onde a formação acadêmica se torna um serviço de rápida execução e alta lucratividade. A LDB transformou a educação em um produto comercial, ofertado a quem pode pagar e voltado a suprir as demandas imediatas do mercado (Diniz; Oliveira; Lima, 2021; Mont’alvão, 2015; Oliveira; Ferreira; Moraes, 2015).

Mancebo (2004, 2016) também contribui para essa crítica, apontando que o modelo educacional promovido pela LDB favorece a formação técnica e pragmática, direcionada ao mercado, relegando ao segundo plano a pesquisa científica e o desenvolvimento de uma

educação que promova cidadania e reflexão crítica. Minto (2017) acrescenta que essa orientação internacional, que empurra a educação para uma lógica de mercado, aprofunda a visão de que a educação superior deve atender a critérios de retorno econômico, limitando seu papel enquanto ferramenta de transformação e justiça social.

O sistema de avaliação e regulação, em tese, deveria ser um mecanismo fundamental para garantir a qualidade e o cumprimento do papel social das Instituições de Educação superior, conforme previsto na legislação. No entanto, a forma como a regulação foi implementada reforçou o caráter desigual do sistema, beneficiando principalmente o setor privado. Como argumentam Chaves e Amaral (2016), o sistema de avaliação no Brasil prioriza indicadores quantitativos — como taxas de matrícula e índices de empregabilidade — que favorecem instituições privadas voltadas para cursos rápidos e de baixa exigência, enquanto negligencia aspectos qualitativos como permanência e conclusão. Embora as universidades públicas estejam sujeitas a rigorosos processos de avaliação pelo MEC, o setor privado frequentemente evita a supervisão efetiva devido a falhas no cumprimento das normas regulatórias. Isso resulta em uma supervisão limitada da qualidade, o que, conforme Chaves e Amaral (2016), contribui para a expansão de cursos privados de baixa exigência. A falta de uma estrutura de controle eficaz compromete a avaliação do impacto social das IES privadas, perpetuando a desigualdade no acesso a uma educação de qualidade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, ao redefinir as normas para a educação superior no Brasil, teve um impacto profundo na configuração do financiamento educacional e na dinâmica de atuação entre o setor público e o privado. Com a abertura ao setor privado, o Estado passou a exercer o papel de regulador, enquanto o provimento direto da educação superior foi progressivamente delegado às IES privadas. Dessa forma, a LDB facilitou a entrada de investidores privados, gerando um cenário em que a expansão da educação superior se orienta prioritariamente para atender às demandas de mercado, priorizando a quantidade de vagas sobre a qualidade formativa (Oliveira; Diniz; Lima, 2021; Oliveira; Ferreira; Moraes, 2015; Mont’alvão, 2015; Mancebo, 2016).

O Banco Mundial, o FMI e a OCDE, principais influências internacionais no período de implementação da LDB, defendiam essa diversificação institucional como uma estratégia para maximizar recursos e aumentar a eficiência (World Bank, 1994). Esses organismos alinham-se a um modelo de “capitalismo acadêmico” (Jessop, 2017), no qual a educação superior deve responder às exigências do mercado e operar com base na competitividade.

A política de diversificação institucional promovida pela LDB é, assim, um reflexo das influências neoliberais que, ao focar na eficiência econômica e no retorno de investimento,

criam uma estrutura de ensino que atende aos interesses do setor privado em detrimento da formação integral e do desenvolvimento social. Como resultado, observa-se uma ampliação das vagas na educação superior brasileira que, embora aparente promover a democratização, mantém a segmentação e a desigualdade de acesso a uma formação acadêmica de qualidade. A expansão quantitativa, portanto, não é acompanhada por uma transformação qualitativa que poderia proporcionar uma educação verdadeiramente democrática, conforme discutido por Mancebo (2004), Silva Jr. e Sguissardi (2000; 2002), Chaves (2009; 2010) e Sguissardi (2015; 2021). Dessa forma, a educação superior brasileira reflete um modelo de educação que, ao adotar as diretrizes neoliberais, se afasta do ideal de uma universidade pública e inclusiva como pautado na Constituição Federal de 1988, limitando-se a uma estrutura mercantil e fragmentada.

4.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O capítulo 4 abordou criticamente as tensões entre democratização e mercantilização da educação superior no Brasil, destacando os elementos estruturais, políticos e legislativos que moldaram o setor nas últimas décadas. A análise, realizada através da interpretação do fenômeno na literatura, evidenciou como o processo de democratização foi, em grande parte, conduzido sob uma lógica neoliberal, na qual o acesso ampliado à educação superior se deu por meio de mecanismos que reforçam o papel do mercado, muitas vezes em detrimento do compromisso social e formativo da educação, o que pode ser evidenciado pelas tendências observadas no capítulo anterior.

A seção inicial, “Democratização Neoliberal da Educação Superior”, demonstrou que, embora políticas públicas tenham ampliado o acesso a estudantes de baixa renda, esse processo ocorreu atrelado a uma lógica mercantil. O modelo adotado favoreceu a expansão do ensino privado, frequentemente em instituições e cursos de menor prestígio acadêmico, o que reforça a segmentação do sistema educacional e perpetua desigualdades históricas. Essa configuração expõe a contradição entre o aumento do acesso e a efetiva democratização, pois o ingresso na educação superior não foi, necessariamente, acompanhado de garantias de qualidade e equidade.

Na seção “Diretrizes Internacionais para a Educação Superior”, foi analisado o impacto do ideário neoliberal promovido por organismos internacionais como o Banco Mundial, a OCDE e o FMI. A influência dessas instituições resultou na reconfiguração do papel do Estado, que passou a atuar como indutor da expansão privada, por meio de incentivos fiscais e financiamento estudantil. Esse movimento impôs ao sistema educacional brasileiro um

modelo orientado pela eficiência e competitividade, o que, embora tenha facilitado a entrada de novos estudantes, limitou a promoção de uma educação crítica e transformadora.

Por fim, a seção “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996” revelou como esse marco legislativo institucionalizou um modelo dualista na educação superior. A LDB flexibilizou exigências para a expansão do ensino privado, favorecendo cursos orientados ao mercado e contribuindo para a segmentação educacional entre instituições públicas, tradicionalmente associadas à excelência acadêmica, e privadas, que passaram a absorver a maior parte da demanda educacional; essa segmentação reforça a desigualdade de oportunidades. Em síntese, o capítulo evidenciou que o processo de democratização da educação superior no Brasil ocorreu em um contexto de mercantilização, no qual a expansão do acesso foi mediada por interesses de mercado, tornando-se um processo contraditório.

5. OS ATORES NO SUBSISTEMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Este capítulo examina os principais atores envolvidos no subsistema de políticas públicas da educação superior no Brasil, destacando suas dinâmicas de atuação e as coalizões que se formam para defender interesses divergentes. Com base no modelo de coalizões de defesa, são apresentados os principais grupos de interesse, seus objetivos e estratégias no contexto das disputas em torno da educação superior no Brasil.

A coalizão que será chamada de privatista nesta dissertação se consolidou ao longo das décadas de 1990 e 2000, em um contexto marcado pelo avanço do neoliberalismo e pela reestruturação das políticas educacionais no Brasil (Rodrigues; Sobrinho; Vasconcellos, 2020). Embora já existisse em períodos anteriores, sua atuação se fortaleceu significativamente com as reformas que favoreceram a expansão da educação superior privada e sua mercantilização. Um marco decisivo nesse processo foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, que introduziu mudanças substanciais no campo educacional. A LDB flexibilizou a regulamentação do setor, ampliando a autonomia administrativa e pedagógica das instituições privadas e abrindo espaço para parcerias público-privadas. A coalizão privatista, composta por atores como a Associação Brasileira de Mantenedoras de Educação superior (ABMES) e a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), desempenhou papel central na formulação da LDB, garantindo que os interesses do setor privado fossem amplamente contemplados (Guerra, 2016).

Essas reformas estavam alinhadas a uma agenda neoliberal que buscava reduzir a participação direta do Estado na oferta de serviços educacionais, promovendo a oferta de serviços educativos no mercado como eixo relevante da política educacional. Para a coalizão privatista, a LDB representou um triunfo político que abriu caminho para a mercantilização da educação superior, consolidando um modelo de ensino orientado para a lógica de mercado e a competitividade (Rodrigues; Sobrinho; Vasconcellos, 2020; Rosa; Santos, 2019).

Por outro lado, a coalizão que será chamada de publicista, congrega atores comprometidos com a educação superior pública como um direito universal e um bem essencial para o desenvolvimento social e econômico do país. Desde as décadas de 1980 e 1990, essa coalizão, formada por instituições públicas, movimentos estudantis e entidades sindicais, tem atuado para ampliar o acesso à educação superior gratuito e de qualidade, resistindo às pressões privatistas. Apesar da predominância da coalizão privatista nas últimas décadas, a coalizão publicista obteve avanços que permitiram a expansão do sistema público de educação superior, embora em ritmo mais lento e sob constantes restrições orçamentárias. Isso ocorreu através de

dois programas, o REUNI e a UAB, que não obstante, foram objeto de debate dentro da própria coalizão quanto a sua capacidade de manter uma oferta educativa de qualidade. O REUNI contribuiu para a ampliação das vagas nas universidades federais e a interiorização da oferta de cursos, enquanto a UAB fortaleceu a educação a distância pública, ampliando o alcance das políticas de inclusão. As estratégias desta coalizão incluem a defesa de maior financiamento público, a implementação de políticas de inclusão, como ações afirmativas e a luta pela autonomia universitária. A coalizão pública busca consolidar a universidade pública como um espaço de formação crítica e produção de conhecimento científico voltado para a transformação social (Guerra, 2016).

Ao passo que este capítulo apresenta as características e os objetivos das duas coalizões para situar o leitor no contexto das disputas e articulações que moldam o subsistema da educação superior, é importante destacar que o foco principal desta dissertação recai sobre a coalizão privatista, buscando compreender como suas estratégias, alianças e interesses influenciam as políticas públicas chave do sistema educacional brasileiro. O foco principal desta dissertação na coalizão privatista se justifica pela magnitude de sua influência sobre as políticas públicas e pela sua capacidade de moldar o subsistema de educação superior de acordo com seus interesses. Embora a coalizão publicista tenha conseguido avanços, como a expansão das universidades públicas por meio do REUNI e UAB, o seu ideário de democratizar a educação superior pela expansão do modelo plasmado nas universidades federais avançou relativamente pouco quando comparado ao êxito da coalizão privatista, que foi quem mais se beneficiou do modelo híbrido de governança, aqui compreendido como a articulação entre incentivos públicos, a exemplo do PROUNI e do FIES, e estratégias de gestão orientadas pela lógica financeira e de mercado, típicas da governança corporativa (Kato *et al.*, 2020). Essa combinação permitiu a expansão sustentada pelo setor privado, evidenciando as contradições entre democratização do acesso e mercantilização da educação superior.

Os recursos de poder das coalizões de defesa variam entre os dois blocos principais no subsistema de políticas públicas da educação superior no Brasil. A coalizão privatista mobiliza recursos financeiros, influência política, *think tanks*, meios de comunicação e acesso estratégico ao processo de formulação de políticas, além de redes de *lobby* institucionalizadas, como a atuação da ABMES e da CONFENEN no Congresso Nacional. Por outro lado, a coalizão publicista se apoia em mobilização social, entidades sindicais e acadêmicas, e pressões por financiamento público e justiça social, com uma atuação mais lenta, mas articulada em espaços de debate público.

A análise proposta neste capítulo reconhece que, nas políticas de educação superior, os atores que implementam as ações incluem gestores públicos, organizações do setor educacional público e privado, e formuladores de políticas, enquanto a população é tratada como a principal beneficiária dessas iniciativas. Contudo, as mudanças estruturais que ocorreram ao longo das últimas décadas reconfiguraram essa dinâmica: os atores que deveriam atuar como intermediários na execução das políticas passaram a se posicionar como beneficiários diretos dessas ações. Esse fenômeno é especialmente evidente no caso da coalizão privatista, cujos interesses foram amplamente contemplados em programas como o PROUNI e o FIES, que não apenas garantiram acesso à educação para milhões de estudantes, mas também fortaleceram a sustentabilidade financeira e a expansão das instituições privadas de educação superior (Chaves; Reis; Guimarães, 2018; Rosa; Santos, 2019). Os programas PROUNI e FIES foram apresentados como políticas destinadas a ampliar o acesso à educação superior, aspecto que, como discutido antes, configura somente uma das dimensões da democratização substantiva da educação superior. Ao garantir financiamento e subsídios para instituições privadas, essas políticas cumpriram parcialmente seu objetivo inicial, ao expandir o número de matrículas. No entanto, suas limitações se evidenciam ao não garantirem equidade e condições adequadas de permanência, resultando em uma democratização superficial que reforça a dependência do setor privado em relação ao financiamento público.

Este capítulo investiga, ainda, as disputas e interdependências entre as coalizões, mostrando como o modelo híbrido de governança influencia o subsistema da educação superior. Ao articular estratégias corporativas de expansão e práticas gerenciais orientadas pelo mercado com incentivos públicos, esse arranjo permite que instituições privadas ampliem sua atuação, consolidando sua posição no setor. Kato *et al.* (2020) demonstram que a adoção de práticas de governança corporativa por grupos educacionais privados, associada ao aproveitamento de políticas públicas, favoreceu a criação de um ambiente no qual a mercantilização da educação superior avança sob o discurso da democratização. Assim, o modelo híbrido de governança revela não apenas avanços no acesso, mas também as tensões e contradições geradas pela interação entre lógicas públicas e privadas na consolidação do sistema educacional superior.

Dessa forma, o capítulo se propõe a situar o leitor no contexto das coalizões que moldam o subsistema da educação superior no Brasil, apresentando as disputas, os interesses e as dinâmicas que envolvem os atores do setor. A análise busca destacar como essas coalizões exercem influência sobre as políticas públicas, consolidando visões e práticas distintas que moldam o campo educacional, em um cenário marcado por tensões entre a mercantilização e a defesa da educação como um direito público essencial.

5.1 CONFIGURAÇÃO POLÍTICA E DISPUTAS NO SUBSISTEMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A universidade nunca foi pensada como parte da economia como ocorre atualmente, da mesma forma que a tecnologia, a ciência e o conhecimento nunca foram tão valorizados como produto da lógica do capital (Sguissardi, 2005). Estas transformações são impulsionadas pelos interesses do capital em converter a educação superior em uma mercadoria (Rodrigues, 2007), demonstrando que o setor privado não representa os interesses dos indivíduos, mas sim objetivos mercantis. Como resultado, a educação passa a configurar um quase-mercado.

O termo “quase-mercado” é utilizado para designar contextos em que, apesar da existência de financiamentos e regulações governamentais, são incorporados alguns mecanismos de mercado. Ou seja, refere-se a situações em que as decisões de oferta e demanda são parcialmente coordenadas por lógicas de mercado, mas em que apenas alguns elementos fundamentais do mercado são introduzidos (Bertolin, 2011, p. 241-242).

Os empresários do setor educacional distinguem-se dos da indústria não apenas pelo seu campo de atuação, mas também pela diferença de poder econômico, em que os primeiros geralmente dispõem de recursos em maior escala. No entanto, esses empresários do ensino são beneficiários das políticas neoliberais, consolidando-se como os mais favorecidos nas questões políticas que envolvem interesses empresariais (Rodrigues, 2007). Assim, esses agentes formam uma nova classe de prestadores de serviços.

A expansão da iniciativa privada na educação superior não decorre apenas das dinâmicas de mercado e suas diversas características. Ela é, na verdade, fruto de uma política adotada nacionalmente, alinhada às diretrizes de organismos multilaterais (Chaves; Reis; Guimarães, 2018). Dessa forma, observa-se que a academia e as universidades são cada vez mais submetidas a uma lógica de mercado, onde a gestão empresarial ocupa uma posição central (Rodrigues, 2007). A consciência institucional nessas instituições segue os ditames do mercado, priorizando uma rentabilidade cada vez mais competitiva.

Para representar e defender os interesses dessa nova classe de prestadores de serviços, foi criada a Associação Brasileira de Mantenedoras do Educação superior (ABMES), que liderou o estabelecimento do Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação. Esse Fórum representa uma aliança entre forças econômicas e políticas em prol da comercialização da educação (Rodrigues, 2007). Esses atores estão altamente organizados, e a expansão e o fortalecimento da educação superior privada no Brasil foram impulsionados por políticas de

governos sucessivos, respondendo à pressão constante dos empresários do setor, que estabeleceram e mantiveram redes de cooperação dentro do aparato estatal (Rodrigues, 2007; Santos; Chaves, 2020).

No que diz respeito ao modelo de universidade humboldtiano, defendido pela coalizão pública, o Fórum considera que essas instituições persistem principalmente devido à pressão da comunidade acadêmica, enquanto defende abertamente a coexistência de diferentes tipos de instituições de educação superior, com distintos graus de autonomia. Isso permite que aspectos como a qualificação docente e as atividades de pesquisa sejam frequentemente relegados a segundo plano, ou até mesmo abandonados, tornando-se meramente formais (Rodrigues, 2007). Para que pesquisa e extensão sejam contempladas – áreas que os empresários do setor reconhecem como importantes –, esses atores reivindicam apoio financeiro e verbas públicas, pois não consideram que devem seguir o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, especialmente quando há respaldo legal que os exime dessa obrigatoriedade. Assim, “as instituições privadas de educação superior foram estimuladas, pelos governos, a se expandir, por meio da liberalização dos serviços educacionais e da isenção fiscal, em especial, da oferta de cursos aligeirados, voltados apenas para o ensino desvinculado da pesquisa” (Chaves, 2010, p. 483).

A análise da educação superior com um viés mercantil deve considerar o contexto do capitalismo globalizado e sua nova fase, que visa expandir a acumulação de capital para novos setores e regiões. Nesse cenário, emergem duas tendências principais nas instituições privadas de educação superior: a transformação dessas instituições em verdadeiras empresas educacionais que comercializam a mercadoria-educação, ao mesmo tempo em que adotam um modelo pedagógico empresarial voltado para a competitividade. Esse modelo de ensino e conhecimento responde diretamente às demandas de uma economia competitiva. Os empresários do ensino, nesse sentido, procuram ampliar suas operações e aproximar-se do setor industrial, consolidando a relação entre educação-mercadoria⁸ e mercadoria-educação⁹ (Rodrigues, 2007).

Tal constatação acaba por confirmar [...] a dupla face mercantil da educação: educação-mercadoria, segundo o capital investido em estabelecimentos de ensino, ou mercadoria-educação para os empresários produtivos. Em outras palavras, **em última**

⁸ A venda de um serviço educacional (como curso de graduação) é o caso da educação-mercadoria, geralmente associada aos empresários do ensino (Rodrigues, 2007).

⁹ Se a educação é encarada como insumo necessário à produção de outras mercadorias, é o caso da mercadoria-educação, associada mais comumente aos empresários da indústria (Rodrigues, 2007).

instância, ambas as frações do capital pretendem que a educação se converta plenamente em mercadoria (Rodrigues, 2007, p. 68, grifo nosso).

As instituições educacionais de caráter mercantil promovem transformações substanciais no setor, com foco na captação de clientela, na profissionalização da gestão e, sobretudo, na reconfiguração de sua estrutura organizacional. Assim, universidades deixam de ser apenas centros de conhecimento para se consolidarem como holdings e grandes conglomerados (Carvalho, 2013). Esses conglomerados passaram a realizar aquisições impulsionadas por fundos de *private equity* e a listar suas ações no mercado financeiro, onde têm maior acesso a capital para investimento em atividades educacionais. No entanto, essa abertura ao mercado exige práticas como a redução de custos, racionalização administrativa, adoção de princípios de “governança corporativa” e uma gestão cada vez mais profissionalizada (Carvalho, 2013).

Esse processo de transformação estrutural, aliado a novas estratégias de gestão, incentiva a formação de oligopólios no setor da educação superior, caracterizando-se pela predominância de um grupo restrito de grandes corporações (Chaves; Reis; Guimarães, 2018). Ao abrir seu capital no mercado financeiro, essas instituições impulsionam a financeirização da educação superior, que passa a seguir as lógicas e normas do mercado de capitais (Chaves; Santos; Kato, 2020). Para fortalecer sua presença no mercado e consolidar a imagem de prestadoras de serviços educacionais, empresários do ensino investem na obtenção de certificações, como a ISO (*International Organization for Standardization*), demonstrando sua capacidade de oferecer produtos e serviços de qualidade alinhados a padrões mercadológicos e regulatórios (Diniz; Oliveira; Lima, 2021). A financeirização das instituições privadas de educação superior, orientada pela lógica especulativa, ocorre conforme elas se inserem no mercado financeiro, e a maior parte dos grupos “consolidadores” dessas empresas vem do exterior (Sguissardi, 2008).

Do ponto de vista dos empresários do setor educacional, as universidades públicas passam a ter uma função essencial na produção do conhecimento-mercadoria, ou seja, um tipo de conhecimento que agrega valor aos produtos destinados ao mercado interno e externo (Rodrigues, 2007). Assim, espera-se que essas instituições estejam “a serviço” das necessidades dos empresários industriais, em detrimento de seu compromisso com a sociedade de maneira ampla.

Por outro lado, embora a expansão da educação superior nas últimas décadas possa ser vista como um avanço na democratização do acesso, é preciso refletir sobre alguns dos aspectos contraditórios desse processo. Isso inclui a estrutura dos cursos e carreiras oferecidos pelas

instituições privadas, que são moldados em função das demandas do mercado. Esse alinhamento com os interesses da classe burguesa visa a aumentar o valor de seus serviços por meio da oferta de produtos educacionais comercializáveis (Mancebo; Vale; Martins, 2015; Pires; Peroni, 2019), e apesar das limitações impostas pela predominância da coalizão privatista, a coalizão publicista obteve avanços importantes por meio de programas como o REUNI e a UAB. O REUNI, implementado a partir de 2007, permitiu a expansão de vagas nas universidades federais e a interiorização da educação superior pública. A UAB, por sua vez, ampliou o acesso à educação superior pública a distância, atendendo a uma parcela significativa da população em regiões menos favorecidas. Essas políticas demonstram que, embora em ritmo mais lento, a coalizão publicista conseguiu consolidar algumas de suas demandas.

O crescimento das instituições educacionais voltadas para o lucro também está relacionado aos esforços de *lobby* realizados pela burguesia de serviços, que atua junto ao Congresso e às instâncias governamentais para influenciar as decisões do Estado (Mancebo, 2018). Esse crescimento não é apenas uma resposta à crescente demanda por educação superior, mas também resulta de políticas de subsídios e estratégias de negociação. Sob essa perspectiva, a crise não afeta esses empresários, que alcançam alta flexibilidade operacional graças às conquistas nos campos econômico e político.

Observa-se que através do que o capital já demonstrou em outras crises, este não visa uma preservação ambiental, nem condições de trabalho adequadas para os trabalhadores (incluimos aqui o desrespeito às leis trabalhistas), não primam pela ética na prestação de seus serviços, nem pela qualidade dos produtos oferecidos, muito menos visam um bem geral para a sociedade a qual pertencem (Alves; Gonçalves, 2019, p. 15).

Os governos foram além de um simples incentivo para a expansão das instituições mercantis de educação superior. Por meio de Parcerias Público-Privadas na Educação, o Estado criou diversos programas de financiamento e concessão de benefícios fiscais que favorecem diretamente essas instituições (Santos; Chaves, 2020). Embora o Ministério da Educação (MEC) seja um ator central na formulação de políticas, sua atuação não pode ser inteiramente enquadrada em nenhuma das coalizões. Sua estrutura híbrida e complexa envolve órgãos e parcerias público-privadas que frequentemente beneficiam o setor privado, como evidenciado nas políticas do PROUNI e FIES, assim como outros órgãos parecem altamente comprometidos com promover as universidades públicas. Assim, o papel do MEC deve ser analisado com cautela, como um mediador entre as coalizões, ora promovendo políticas de expansão pública,

ora favorecendo a lógica privatista, no que antes denominamos como um modelo de governança híbrida.

O PROUNI, o FIES e o chamado Sistema “S” estão entre os mecanismos de apoio que o governo disponibilizou para promover a expansão da iniciativa privada no setor educacional. Assim, “essas instituições empresariais são estimuladas pelos governos a se expandirem, por meio da liberalização dos serviços educacionais e da desoneração fiscal” (Chaves; Reis; Guimarães, 2018, p. 7). Essas ações fortalecem e consolidam uma relação público-privada que agora conta com respaldo legal (Pires; Peroni, 2019).

Há, portanto, um projeto em andamento que está associado ao estrangulamento das universidades públicas e ao fortalecimento das instituições mercantis de educação superior (Bretas, 2019). A concentração de poder nas mãos dos empresários do ensino, somada ao uso de recursos públicos, à abertura de capital na bolsa de valores e à valorização por investidores estrangeiros, são fatores que impulsionaram o crescimento das instituições privadas e, em consequência, a mercantilização do setor educacional.

As transformações que impulsionaram a mercantilização da educação superior foram “financiadas e impulsionadas pelo fundo público, bem como pela definição de uma legislação que, no final dos anos 1990, estimulava a criação de companhias de capital aberto, cujo impacto se dará a partir de 2007” (Bretas, 2019, p. 14). Com essa legislação, as empresas educacionais privadas passaram a poder abrir seu capital na bolsa de valores. Essas políticas também provocam o enfraquecimento das universidades públicas, pois são medidas colocadas em prática com a colaboração do Estado, por meio de políticas econômicas e públicas focadas no fortalecimento do setor privado.

A entrada dos empresários do ensino na arena política e no subsistema da educação superior ocorre por meio de sua participação crescente em órgãos governamentais, onde formam alianças e redes de cooperação com o objetivo de expandir sua influência junto a outros atores políticos e estatais (Rodrigues, 2007; Santos; Chaves, 2020). Esses empresários desenvolveram um conjunto de estratégias típicas das coalizões de defesa (Sabatier; Weible, 2007), criando uma interdependência baseada em trocas de recursos entre o setor privado e o governo. A coalizão de interesses privados é fortalecida tanto pelo discurso quanto pelas reformas educativas promovidas por organismos multilaterais, no contexto global de avanço do neoliberalismo (Chaves; Reis; Guimarães, 2018).

Para Sguissardi (2008) e Chaves (2009), o mercado financeiro, industrial e comercial expande-se agora ao campo educacional, com grandes fundos de investimento demonstrando interesse crescente pelo setor. Esse cenário reflete-se não apenas na ampliação da oferta de

educação superior privada, mas também em uma pressão sobre a universidade pública, que passa por processos de privatização ao vincular suas pesquisas a empresas e instituições privadas, perdendo sua autonomia científica. Assim, os empresários do ensino emergem como atores-chave e grandes beneficiados das políticas neoliberais implementadas a partir da década de 1990 (Rodrigues, 2007), consolidando-se como a coalizão dominante no subsistema de educação superior.

Como consequência, a educação superior brasileira passa por uma transformação, deixando de ser vista como um direito ou serviço público e assumindo um caráter mercantilizado (Sguissardi, 2015). Tornando-se um produto vendável e lucrativo, a educação superior é adaptada para atender às demandas dos empresários do setor, que focam na expansão com contenção de custos, visando o aumento da margem de lucro. Trata-se, contudo, de um processo não-linear, caracterizado por continuidades e rupturas que atendem aos interesses de grupos e comunidades políticas que sustentam essa coalizão. Ainda que o processo não seja linear, a mercantilização da educação cresce continuamente, consolidando a posição da ABMES dentro da coalizão dominante. O foco desta dissertação na análise da coalizão privatista se justifica pelo impacto determinante de suas ações sobre o subsistema de educação superior. Embora a coalizão publicista tenha conseguido importantes avanços, a coalizão privatista foi quem obteve ganhos expressivos no processo de mercantilização da educação, moldando políticas públicas que garantiram a expansão da educação superior privada e a financeirização do setor. Esse desenvolvimento é evidenciado pela muito mais acelerada taxa de expansão de matrículas na educação superior privada com fins lucrativos do que em outros tipos de instituições, como visto no capítulo 3.

A expansão das instituições privadas reflete o papel do Estado como agente colaborador da expansão do setor privado, sustentando um sistema de crenças organizado e coerente e mobilizando um conjunto de estratégias políticas. O PROUNI e a reformulação do FIES são considerados os maiores sucessos dessa coalizão privatista, pois ambos programas atendem interesses de grupos empresariais enquanto garantem o acesso de milhões de estudantes à educação superior. Essas políticas possuem um caráter ambíguo: ao mesmo tempo que democratizam o acesso à educação superior, facilitam o crescimento de universidades mercantis. Tais políticas respondem claramente aos interesses da coalizão privatista, preenchendo vagas ociosas e evitando a falência de instituições privadas através do financiamento do FIES e da isenção fiscal proporcionada pelo PROUNI.

A inserção da educação superior mercantilizada no contexto do neoliberalismo global demonstra duas tendências nas instituições privadas: estas se tornaram efetivas empresas de

ensino, vendendo educação como mercadoria e promovendo uma pedagogia voltada à competitividade econômica (Rodrigues, 2007). Tais instituições transformam-se em *holdings* e grandes conglomerados, adquiridos por fundos de *private equity* e listados na bolsa de valores, onde aplicam recursos nos negócios educacionais com exigências de redução de custos, racionalização administrativa e adoção de princípios de governança corporativa (Carvalho, 2013).

Essas mudanças, incentivadas por políticas públicas e legislação que, desde o final dos anos 1990, promove a criação de empresas de capital aberto, também contribuem para o enfraquecimento das universidades públicas, que assumem um papel marginal na democratização da educação superior. Para Leher (2018), são três as grandes induções do Estado que possibilitam o processo de mercantilização do ensino: a primeira é a pouca participação pública no fornecimento da educação superior; a segunda é a isenção tributária às corporações educacionais com fins lucrativos através do PROUNI e a terceira é a indução estatal ao setor mercantil por meio do FIES. Nas tabelas 8 e 9, presentes no capítulo 3, mostra-se a dimensão do financiamento indireto mediante o FIES e as isenções fiscais recebidas pelas instituições de ensino participantes. Observa-se que, apesar de serem programas que atuam na iniciativa privada, possuem um custo para o Estado, ainda que indiretamente. É notável o crescimento da renúncia fiscal, que está associado ao aumento da adesão das IESP aos programas.

Embora concebido como programa de democratização, o PROUNI é criticado como uma política focalizada que não garante a permanência dos estudantes, essencial para a real democratização (Catani; Hey; Gilioli, 2006). O FIES, por sua vez, ao financiar cursos superiores para grupos vulnerados, também transforma a educação em espaço de acumulação capitalista, facilitando o surgimento de conglomerados educacionais e impondo dívidas aos estudantes (Chaves, 2010).

Estudiosos concordam que o PROUNI e o FIES estão inseridos em um esforço de democratização, mas criticam a criação de uma relação híbrida entre o público e o privado, argumentando que os recursos das isenções poderiam fortalecer o ensino público, enquanto o Estado acaba por comprar vagas ociosas no setor privado (Mancebo, 2004). Essas políticas, ao delegar responsabilidades ao setor privado, aumentam a oferta privada de educação superior.

O desenvolvimento das instituições privadas promovido pelo FIES e pelo PROUNI consolidou o discurso da coalizão privatista e seu sistema de crenças, legitimando o processo de mercantilização. Para os empresários do ensino, PROUNI e FIES são um êxito, pois atenderam suas reivindicações. Embora o aumento de matrículas sugira democratização, a

limitação desses programas quanto à permanência dos estudantes vulneráveis e à qualidade oferta evidencia os interesses da coalizão privatista, mais preocupada com o fluxo contínuo de novos alunos e a entrada de recursos do que com o resultado final para o estudante (Catani; Hey; Gilioli, 2006).

O PROUNI e o FIES, portanto, representam uma nova lógica de intervenção estatal na educação superior, que, embora promova o acesso de camadas populares à educação superior, reforça uma relação de dependência financeira entre o Estado e o setor privado, e embora tenham cumprido o papel de ampliar o acesso à educação superior, suas limitações se manifestam na falta de políticas complementares de permanência e qualidade. Como resultado, a democratização promovida por essas políticas se mostrou superficial, focando no ingresso, mas sem garantir condições adequadas de sucesso acadêmico e inclusão plena. Esse vínculo expande o acesso, mas sob um formato que beneficia o setor empresarial educacional ao criar um fluxo de receita constante, minimizando o risco financeiro das instituições de ensino privado (Mancebo, 2004; Rodrigues, 2007).

Os críticos argumentam que o foco no aumento de matrículas não equaciona a questão central da democratização, pois o acesso não assegura a permanência e tampouco uma formação de qualidade. Esses programas, ao fornecerem financiamento e incentivos fiscais, possibilitam que o setor privado lucre sem que tenha que assumir plenamente os custos e os riscos da permanência dos estudantes de baixa renda. Como resultado, muitas dessas instituições são incentivadas a adaptar sua estrutura para maximizar a captação de novos alunos, mesmo que isso signifique a adoção de práticas de ensino mais flexíveis e menos custosas, às vezes às custas da qualidade educacional (Catani; Hey; Gilioli, 2006; Sguissardi, 2015).

As análises de Catani, Hey e Gilioli (2006) sugerem que o PROUNI e o FIES criaram uma nova configuração para o papel do Estado, que deixa de ser o principal provedor de educação superior e passa a atuar como um facilitador da educação superior privada, contribuindo para a consolidação de um mercado educacional mercantilizado (Carvalho, 2013; Leher, 2018). Este cenário reflete um “novo pacto” entre o setor privado e o Estado, em que os interesses do mercado educacional são privilegiados em relação aos compromissos com o ensino público (Chaves, 2010; Bertolin, 2011). Como analisado por Fernandes, Griboski e Meneghel (2017), a interação entre agências reguladoras e atores privados muitas vezes resulta em políticas que favorecem o mercado educacional, alinhando-se aos interesses das instituições privadas em detrimento da função social da educação superior. Essa lógica sustenta a coalizão privatista, cuja atuação intensificou a financeirização e a mercantilização do setor.

Esse movimento de mercantilização tem implicações profundas para o papel social da universidade e para a natureza da educação superior. À medida que o ensino se transforma em produto, perde-se o foco na educação como um bem público, o que afeta não só o tipo de formação que os estudantes recebem, mas também as condições de pesquisa e a capacidade de inovação das universidades públicas, frequentemente condicionadas a fontes privadas de financiamento (Santos; Chaves, 2020; Sguissardi, 2008).

Em suma, a dinâmica das coalizões de defesa no subsistema de educação superior mostra uma clara correlação entre políticas públicas e interesses empresariais, que conduzem à mercantilização da educação. Essa coalizão privatista, sustentada em uma estrutura sólida de crenças e práticas organizadas, se beneficia de uma política de expansão que, embora tenha democratizado o acesso, foi incapaz de assegurar uma democratização substantiva, que contemple não apenas o ingresso, mas também a permanência e o sucesso acadêmico dos estudantes em situação de vulnerabilidade (Sabatier; Weible, 2007; Chaves; Reis; Guimarães, 2018).

5.2.1 Coalizão privatista e seus recursos de poder

Esta seção abordará a coalizão privatista na educação superior brasileira, um conjunto de entidades influentes que representam o setor privado e buscam, de maneira coordenada, moldar o ambiente regulatório conforme os interesses do mercado educacional. O foco principal desta análise recai sobre a coalizão privatista porque, ao longo das últimas décadas, foi esse grupo que obteve os maiores avanços em termos de influência sobre as políticas públicas.

Essa coalizão é formada por organizações de destaque, como a Associação Brasileira de Mantenedoras de Educação superior (ABMES), a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), a Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP) e o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação. Cada uma dessas entidades atua em diferentes frentes para promover a mercantilização da educação superior, uma concepção onde a educação é tratada como um produto comercial. A seguir, o quadro 1 sintetiza os principais atores da coalizão privatista, destacando suas formas de atuação e principais interesses.

QUADRO 1 – ATORES, FORMAS DE ATUAÇÃO E INTERESSES DA COALIZÃO PRIVATISTA

Ator	Formas de Atuação	Principais Interesses
ABMES	Publicações acadêmicas; lobby com legisladores; participação em comissões consultivas; organização de eventos e seminários	Expansão da educação superior privada; obtenção de incentivos fiscais; redução de regulamentações
CONFENEN	Lobby com legisladores; participação em discussões legislativas; consultorias jurídicas e administrativas	Promoção da liberdade educacional; flexibilização de regulamentações; ampliação do acesso a incentivos fiscais
FENEP	Lobby; organização de eventos e workshops; participação em debates legislativos	Liberdade institucional e autonomia; flexibilização regulatória; redução de encargos tributários
Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação	Realização de encontros estratégicos; promoção de debates sobre políticas; articulação política com o setor público	Defesa da liberalização do setor; ampliação de incentivos fiscais; fortalecimento do financiamento estudantil

Fonte: a autora (2024).

Ao longo desta discussão, analisaremos os principais interesses, objetivos e as estratégias de pressão utilizadas por essas entidades. Entre os interesses em comum, destaca-se a defesa da expansão da educação superior privada, a proteção da liberdade de iniciativa econômica e a reivindicação por uma redução das regulamentações governamentais (Nascimento, 2021; Santos; Chaves, 2020). Além disso, abordaremos as ações estratégicas de *lobby*, participação em fóruns legislativos e articulação política para garantir incentivos fiscais, acesso a financiamentos e flexibilização regulatória (Chaves; Reis; Guimarães, 2018). Também será explorada a forma como essas entidades se organizam para consolidar sua influência sobre as políticas públicas, buscando o fortalecimento do setor privado como um pilar central na oferta de educação superior no Brasil (Rodrigues, 2007; Sguissardi, 2008).

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Educação superior (ABMES), fundada em 1982, é uma das mais influentes entidades do setor educacional privado no Brasil. Representando instituições mantenedoras de educação superior em todas as regiões do país, a ABMES tem como objetivo central fortalecer e expandir a educação superior privada, engajando suas associadas nas discussões políticas e econômicas que impactam diretamente o setor (ABMES, 2023; Nascimento, 2021). Como porta-voz de uma vasta rede de instituições privadas, a ABMES atua de forma ativa e coordenada para consolidar a relevância do setor particular de ensino, promovendo a livre iniciativa e a visão de que a educação superior privada

pode e deve ser um aliado estratégico do Estado na democratização do acesso à educação (ABMES, 2023; Santos; Chaves, 2020; Chaves; Reis; Guimarães, 2018).

A atuação da ABMES se desdobra em duas grandes áreas: o âmbito acadêmico e o político. Na área acadêmica, a associação conduz pesquisas e publicações sistemáticas que abordam temas críticos para o setor, oferecendo dados, análises e conteúdos técnicos que auxiliam as instituições privadas em sua gestão e planejamento, atuando, desta forma, como uma *think tank* para a organização (ABMES, 2023). Esses materiais visam orientar as associadas na adaptação às mudanças regulatórias e às tendências do setor, promovendo uma base de conhecimento que contribui para a competitividade e inovação na educação superior privada. A ABMES também organiza eventos e seminários mensais, transmitidos nacionalmente, nos quais são debatidos tópicos essenciais para o desenvolvimento da educação superior particular, atualizando os profissionais do setor e fomentando um ambiente de troca de conhecimento e boas práticas (Nascimento, 2021; ABMES, 2023).

Em sua atuação política, a ABMES tem uma trajetória consolidada de defesa dos interesses da educação superior privada, posicionando-se como uma força central na coalizão privatista (Guerra, 2016). Como parte de seus recursos de poder, a ABMES mobiliza estratégias de financiamento privado, parcerias institucionais, acesso a conselhos governamentais e participação em fóruns legislativos estratégicos. Isso lhe confere uma ampla capacidade de influência política e econômica no campo educacional, permitindo moldar regulamentações de acordo com os interesses do setor privado (Rodrigues, 2007). A associação mantém um canal de diálogo permanente com órgãos governamentais e legisladores, buscando alinhar as regulamentações às realidades específicas enfrentadas pelas instituições particulares e garantindo, assim, que as normas estejam em conformidade com o contexto do setor (ABMES, 2023). Dentre os interesses defendidos pela ABMES, estão a obtenção de incentivos fiscais e financiamentos, como o FIES e o PROUNI, além da redução de exigências regulatórias que limitam a autonomia das instituições privadas (Nascimento, 2021). Com essa atuação, a ABMES promove um modelo educacional em que o Estado é visto como um facilitador, não como um regulador restritivo, permitindo maior liberdade de atuação ao setor privado (Rodrigues, 2007; Chaves; Reis; Guimarães, 2018).

Para alcançar esses objetivos, a ABMES adota estratégias diversificadas de pressão e influência. Ela participa de forma ativa na construção de políticas públicas e no debate legislativo, ocupando posições em frentes parlamentares, comissões consultivas e outros espaços de influência direta (ABMES, 2023; Santos; Chaves, 2020). Essa presença permite que a ABMES atue de maneira incisiva na formulação de políticas e leis que afetam o setor,

garantindo que as demandas e necessidades das instituições privadas sejam contempladas no processo, defendendo que a educação superior privada seja encarada como um elemento central para a competitividade e o crescimento econômico do país (Chaves; Reis; Guimarães, 2018; Sguissardi, 2008). A associação oferece uma ampla gama de serviços para seus associados, como assessoria jurídica e acadêmica, além de comunicação exclusiva via newsletters e listas de transmissão, que compartilham informações e atualizações relevantes de forma ágil. Reuniões periódicas entre a diretoria e os associados fortalecem essa rede de suporte, possibilitando o alinhamento de estratégias e a identificação de novas demandas do setor (ABMES, 2023).

Além das atividades diretas de apoio, a ABMES mantém parcerias estratégicas com empresas e organizações, proporcionando uma rede de benefícios adicionais para as instituições associadas e seus alunos, como descontos em cursos, eventos e serviços voltados para capacitação e inovação tecnológica (Nascimento, 2021). Essas parcerias não só ampliam a rede de apoio, mas também refletem o compromisso da ABMES com a excelência na educação superior privada e com a promoção de um setor que valoriza a educação como um produto competitivo e inovador (Rodrigues, 2007).

Por fim, a ABMES também promove políticas que permitam o acesso a recursos públicos, como o FIES e o PROUNI, argumentando que esses programas são essenciais para a democratização do ensino (Nascimento, 2021; Santos; Chaves, 2020). Essa visão considera que o setor privado é capaz de atuar em colaboração com o Estado, oferecendo educação para uma parcela da população que, de outra forma, não teria acesso à educação superior (Chaves; Reis; Guimarães, 2018). Em termos de comunicação e *advocacy*, a ABMES se destaca pela produção de publicações, relatórios de impacto e estudos sobre o setor, que são distribuídos amplamente entre associados e *stakeholders*. Esse material fornece uma base técnica para embasar suas propostas e reforçar a legitimidade do setor privado, demonstrando sua contribuição para o acesso à educação e a formação de profissionais qualificados (ABMES, 2023). A obtenção de recursos públicos por meio do FIES e do PROUNI é alvo de críticas, especialmente porque tais programas, ao invés de fortalecerem a educação pública, são vistos como mecanismos que sustentam financeiramente a expansão do setor privado (Catani; Hey; Gilioli, 2006).

Por meio dessas ações e de sua estrutura organizacional robusta, a ABMES tem se consolidado como uma das mais influentes forças da coalizão privatista. Sua atuação abrange desde o suporte técnico às associadas até a intervenção política direta, configurando uma estratégia de pressão bem estruturada e com impacto expressivo no direcionamento das políticas públicas educacionais (Rodrigues, 2007; Guerra, 2016; Nascimento, 2021). Ao promover uma

visão de educação voltada para a lógica de mercado e a competitividade, a ABMES busca constantemente ampliar o papel das instituições privadas no sistema de educação superior brasileiro, consolidando um modelo que privilegia a liberdade de iniciativa e a eficiência do setor privado como um pilar da educação no Brasil (Rodrigues, 2007; Guerra, 2016).

O Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação surge como uma plataforma complementar na coalizão privatista, funcionando como um eixo de articulação política que reforça o papel do setor privado na formulação de políticas para a educação superior. Concebido como um espaço de discussão e planejamento estratégico, o Fórum reúne representantes do setor privado de ensino para promover um diálogo contínuo com o poder público e outros *stakeholders* das políticas educacionais. A iniciativa não apenas complementa a atuação de entidades como a ABMES, mas também unifica as vozes do setor privado em torno de uma agenda que valoriza a liberdade econômica e a autonomia institucional (Rodrigues, 2007; Guerra, 2016; ABMES, 2023).

O Fórum realiza encontros periódicos, geralmente anuais, nos quais se reúnem líderes e representantes de entidades centrais, como a ABMES, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) e a Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP), além de gestores, investidores e especialistas em políticas educacionais (Guerra, 2016). A criação desse espaço reflete a necessidade de alinhar as forças do setor privado em uma agenda comum, possibilitando um diálogo coordenado sobre questões que impactam diretamente o funcionamento e o crescimento das instituições particulares de ensino. Com isso, o Fórum promove uma convergência de interesses e estabelece diretrizes que orientam as ações das entidades envolvidas.

As pautas discutidas no Fórum incluem temas centrais para a agenda privatista, como a defesa de uma maior liberalização do setor educacional, a ampliação de incentivos fiscais e o fortalecimento de programas de financiamento estudantil, como o FIES e de bolsas, como o PROUNI (Guerra, 2016; Nascimento, 2021; Chaves; Reis; Guimarães, 2018). Estratégias para flexibilizar regulamentações que limitam a atuação das instituições privadas também ocupam uma posição de destaque nessas discussões (Santos; Chaves, 2020). Essas reuniões são fundamentais para que as entidades identifiquem pontos de convergência, definindo posicionamentos comuns que orientam suas ações de *lobby* e *advocacy* junto ao governo e aos legisladores, com o objetivo de alinhar as políticas educacionais às necessidades do setor privado. Além disso, o Fórum oferece uma oportunidade para que os participantes avaliem o cenário político e econômico, considerando os possíveis impactos de decisões governamentais sobre o setor (Rodrigues, 2007).

A organização e estrutura do Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação permitem uma atuação estratégica e coordenada em prol da agenda privatista. Seus eventos incluem a participação de parlamentares, autoridades do Ministério da Educação e especialistas convidados, que trazem ao debate perspectivas técnicas e institucionais (Nascimento, 2021). Ao envolver agentes governamentais diretamente, o Fórum facilita o diálogo entre o setor privado e o poder público, permitindo que os representantes do ensino privado apresentem diretamente suas demandas e argumentos em defesa de um modelo educacional baseado na lógica de mercado. Esse modelo é caracterizado pela cooperação entre o setor público e o privado, favorecendo uma estrutura educacional que privilegia a liberdade de iniciativa (Chaves; Santos; Kato, 2020).

O Fórum também desempenha um papel importante na definição de estratégias conjuntas para influenciar políticas públicas. A partir das discussões realizadas durante os encontros, são estabelecidas diretrizes e prioridades para a atuação das entidades privadas ao longo do ano. Essas diretrizes incluem a promoção de campanhas públicas, o apoio a projetos de lei que beneficiem o setor e a mobilização de lideranças empresariais e educacionais para a realização de ações coordenadas de pressão política (Guerra, 2016; Nascimento, 2021). Dessa maneira, o Fórum não apenas fortalece a coesão entre as entidades da coalizão privatista, mas também cria uma rede de apoio político que facilita a implementação de mudanças estruturais favoráveis ao setor privado (Rodrigues, 2007).

Em síntese, o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação se configura como um espaço de articulação essencial para o setor privado, funcionando como um eixo centralizador de estratégias e posicionamentos em prol da expansão e desregulamentação da educação superior privada. Ao defender a autonomia das instituições e enfatizar a educação como um produto competitivo, o Fórum reflete o compromisso do setor em promover uma educação alinhada às dinâmicas de mercado e às demandas econômicas (Rodrigues, 2007). Mais do que encontros pontuais, o Fórum representa um movimento contínuo para fortalecer a educação superior privada no Brasil, orientando a formulação de políticas educacionais que valorizem a liberdade de iniciativa e a eficiência de mercado.

Esse modelo híbrido, caracterizado pela coexistência entre financiamento público e expansão privada, gera contradições significativas. Por um lado, o Estado se apresenta como promotor do acesso à educação por meio de políticas públicas como o FIES e o PROUNI. Por outro, essas mesmas políticas acabam transferindo recursos públicos ao setor privado, consolidando um modelo mercantil de educação que coloca em segundo plano o papel das

universidades públicas. Essa dinâmica levanta questões sobre a efetividade dessas políticas na promoção de uma democratização inclusiva e sustentável.

Entre essas entidades influentes, destaca-se também a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), que, desde sua criação em 1949, exerce um papel central na promoção e defesa do setor privado de ensino no Brasil. Como uma das organizações mais antigas e representativas do setor educacional privado, a CONFENEN opera em todas as regiões do país, representando os interesses de uma ampla rede de instituições de ensino, que abrange desde a educação básica até a educação superior. Com sede em Brasília, a confederação trabalha para assegurar que as escolas e instituições particulares tenham a autonomia e liberdade necessárias para operar, promovendo um ambiente regulatório favorável ao desenvolvimento sustentável e competitivo do setor privado de educação.

A CONFENEN atua na defesa de interesses específicos do setor educacional privado, buscando fortalecer sua presença e influência nas esferas de decisão pública. Entre os interesses centrais da confederação está a defesa da liberdade educacional e a redução de regulamentações que, segundo a entidade, impõem restrições ao setor privado. Para a CONFENEN, é essencial que o mercado educacional tenha espaço para adaptar-se de acordo com as demandas econômicas e as necessidades regionais. A entidade defende que a desregulamentação contribui para a diversidade de ofertas educacionais e permite que instituições privadas atendam a uma ampla gama de perfis de estudantes, promovendo a inclusão e a democratização do acesso à educação (Rodrigues, 2007).

Na busca pela liberdade educacional e pela redução de regulamentações, a CONFENEN adota estratégias de pressão e atuação política. A entidade mantém um relacionamento próximo com legisladores e gestores públicos, participando de discussões sobre políticas e projetos de lei que impactam diretamente o setor educacional (Guerra, 2016). A CONFENEN argumenta que uma maior liberdade para o setor privado pode beneficiar não apenas as instituições, mas também a sociedade como um todo, ao ampliar as opções de ensino e fortalecer a competitividade. Com sua sede estrategicamente posicionada em Brasília, a CONFENEN mantém uma presença ativa no cenário político, acompanhando de perto as decisões e debates que envolvem o setor educacional.

Outro aspecto relevante da atuação da CONFENEN é seu envolvimento em frentes parlamentares e grupos de discussão sobre temas relacionados à educação. A confederação participa de fóruns e comissões legislativas, apresentando propostas que visam flexibilizar a gestão das instituições privadas e reduzir os entraves burocráticos. Entre suas demandas recorrentes estão a revisão de normas que regulamentam a contratação e qualificação de

docentes, a autonomia para definir currículos e programas de ensino e a ampliação do acesso a incentivos fiscais e subsídios. Para a CONFENEN, essa flexibilidade é fundamental para atender à demanda crescente por ensino e oferecer uma educação adaptada às necessidades regionais.

Em termos de apoio às instituições associadas, a CONFENEN oferece consultorias jurídicas e administrativas, além de orientações sobre questões regulatórias. A confederação também produz materiais informativos e organiza eventos que auxiliam as associadas a compreender mudanças no cenário regulatório e a compartilhar boas práticas entre gestores e educadores. Essas atividades fortalecem a rede de ensino particular, tornando as instituições mais competitivas e aptas a enfrentar os desafios do mercado educacional (Nascimento, 2021).

A CONFENEN defende também políticas que incentivem a captação de recursos públicos para as instituições privadas. Ao apoiar programas como o PROUNI e o FIES, a confederação argumenta que esses instrumentos são essenciais para democratizar o acesso à educação superior, permitindo que mais estudantes tenham a oportunidade de cursar a educação particular. Para a CONFENEN, a parceria entre o setor privado e o Estado é uma maneira eficiente de expandir o acesso ao ensino no Brasil, utilizando a capacidade do setor privado de responder rapidamente às demandas educacionais e econômicas (Chaves; Reis; Guimarães, 2018; Sguissardi, 2008).

Por meio dessas ações, a CONFENEN estabelece-se como um ator central na coalizão privatista, defendendo uma visão de educação onde a liberdade institucional e a eficiência de mercado são pilares essenciais. A confederação acredita que, para consolidar a educação superior privada como um componente indispensável do sistema educacional brasileiro, é necessário criar um ambiente onde o setor tenha autonomia para inovar, expandir-se e adaptar-se às mudanças sociais e econômicas. Essa abordagem reflete a articulação do ensino privado no Brasil em torno de estratégias de influência política e de uma visão de educação voltada para o mercado e a competitividade.

A Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP) é outra entidade de destaque dentro da coalizão privatista, funcionando como um elo estratégico entre diferentes níveis educacionais e o setor privado de educação superior. Criada em 1992, a FENEP inicialmente concentrava sua atuação no ensino fundamental e médio, mas, ao longo dos anos, expandiu seu escopo para representar também os interesses das instituições de educação superior. Reunindo sindicatos e associações de escolas particulares de todo o Brasil, a federação fornece às universidades e faculdades privadas um canal de articulação política e defesa de seus direitos e demandas no contexto das políticas públicas educacionais (Nascimento, 2021).

No âmbito da educação superior, a FENEP defende a liberdade institucional e a autonomia das universidades privadas, alinhando-se às demais entidades da coalizão privatista na luta por um ambiente regulatório mais flexível. Segundo a federação, as restrições regulatórias atuais limitam a capacidade de adaptação e inovação das instituições privadas, prejudicando sua atuação em resposta às demandas de mercado e às necessidades regionais (Chaves; Reis; Guimarães, 2018). A FENEP propõe que, para alcançar um modelo de educação superior dinâmico e alinhado às exigências econômicas, as instituições precisam ter liberdade para ajustar currículos, flexibilizar práticas pedagógicas e moldar estruturas organizacionais de acordo com as demandas de um mercado em constante transformação.

A atuação da FENEP na educação superior se concentra em ações de *lobby* e participação em debates legislativos e fóruns especializados. A federação representa os interesses de universidades privadas e faculdades comunitárias em questões como regulamentação, financiamento e tributação (Nascimento, 2021). A FENEP tem sido uma defensora ativa de programas como o FIES e o PROUNI, argumentando que esses instrumentos são fundamentais para garantir a sustentabilidade do setor privado e ampliar o acesso à educação superior para estudantes de baixa renda. Sob sua perspectiva, esses programas permitem que o governo aproveite a capacidade das instituições privadas de absorver a crescente demanda por educação superior, promovendo uma forma ampliada de democratização do ensino (Rodrigues, 2007).

Outro ponto central da agenda da FENEP é a defesa da desoneração fiscal para instituições privadas de educação superior. Em colaboração com outras entidades da coalizão, como a ABMES e a CONFENEN, a FENEP argumenta que a redução de encargos tributários é essencial para que essas instituições invistam em infraestrutura, qualificação docente e inovação tecnológica. Esse tipo de investimento, segundo a federação, beneficia não apenas as instituições privadas, mas também a sociedade como um todo, ao aumentar a qualidade e o alcance da educação superior no país.

Além de sua atuação política, a FENEP desenvolve iniciativas voltadas para o fortalecimento de suas associadas. A federação organiza eventos, seminários e workshops direcionados à capacitação e atualização de gestores e educadores da educação superior. Essas atividades fornecem orientações práticas sobre mudanças regulatórias e melhores práticas de gestão, além de incentivar a troca de experiências entre as instituições associadas (Nascimento, 2021). Publicações regulares da FENEP discutem tendências do setor e fornecem dados que sustentam suas propostas e posicionamentos.

A FENEP, assim como as demais entidades da coalizão privatista, enxerga a educação como um bem de mercado que deve operar com base nos princípios da livre iniciativa e da competitividade. Para a federação, a capacidade de adaptação e inovação das instituições privadas de educação superior é um diferencial estratégico que justifica a busca pela flexibilização regulatória e pela redução de burocracias. Nesse contexto, a FENEP busca consolidar a educação superior privada como um elemento essencial para o desenvolvimento educacional e econômico do Brasil, destacando seu potencial para complementar a oferta de vagas e serviços educacionais tradicionalmente fornecidos pelo setor público (Chaves; Santos; Kato, 2020).

Com essas ações e parcerias estratégicas, a FENEP reafirma sua posição como uma influente representante dos interesses das instituições privadas de educação superior. Ao defender a autonomia operacional e a liberdade de gestão das universidades particulares, a federação contribui para a criação de um ambiente educacional cada vez mais orientado às demandas de mercado. Sua atuação coordenada com entidades como a ABMES, CONFENEN e o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação reforça a agenda privatista, promovendo um modelo de educação superior que valoriza a lógica de mercado, a eficiência e a competitividade (Nascimento, 2021; Rodrigues, 2007).

A atuação coordenada da coalizão privatista na educação superior brasileira reflete uma aliança estratégica entre entidades representativas do setor, como a ABMES, CONFENEN, FENEP e o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação. Essas organizações, cada uma com seu escopo de atuação e especialização, compartilham um objetivo comum: promover uma visão de educação baseada na lógica de mercado, onde a liberdade institucional e a eficiência econômica são fundamentais (Rodrigues, 2007; Nascimento, 2021). Por meio de *lobby*, participação em debates legislativos e articulação com o poder público, essa coalizão busca moldar um ambiente regulatório favorável à autonomia das instituições privadas e à expansão da educação superior privada (Chaves; Reis; Guimarães, 2018; Santos; Chaves, 2020). Tal configuração evidencia o crescente papel do setor privado na oferta de educação superior no Brasil, posicionando-o como um pilar estratégico dentro do sistema educacional (Sguissardi, 2008; Leher, 2018). Ao final, a coalizão privatista não apenas sustenta uma rede de suporte e influência política para as instituições associadas, mas também contribui para redefinir o papel do Estado e do mercado na formação de capital humano no país, estabelecendo um modelo de educação superior cada vez mais alinhado aos interesses e demandas do setor privado (Chaves; Santos; Kato, 2020; Nascimento, 2021).

5.2.2. Coalizão publicista e seus limites

A coalizão publicista no subsistema de educação superior brasileira congrega uma série de atores cujo objetivo central é garantir a educação como um direito universal e promover o papel do Estado como principal responsável pela oferta e regulação da educação superior. Em oposição à perspectiva mercantil da coalizão privatista, os atores da coalizão publicista defendem a educação pública, gratuita, e de qualidade como um bem público essencial, fundamental para o desenvolvimento social, científico e cultural do país. Nas últimas décadas, a coalizão publicista enfrentou uma série de reformas que buscaram inserir mecanismos de mercado na educação superior. Suas ações se consolidaram como uma resposta direta às pressões da coalizão privatista, defendendo o ensino público diante de políticas que incentivam a mercantilização do setor educacional (Leher, 2018).

Os principais integrantes dessa coalizão incluem entidades governamentais. O Ministério da Educação (MEC) não pode ser integralmente enquadrado nesse bloco, embora alguns dos seus setores e atores possam sê-lo. Sua estrutura extensa, composta por diversas fundações e parcerias com instituições privadas, torna-o um ator híbrido, cujas decisões muitas vezes beneficiam tanto o setor público quanto o privado; o mesmo vale para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O quadro 2, a seguir, sintetiza os principais atores da coalizão publicista, evidenciando suas formas de atuação e principais interesses.

QUADRO 2 – ATORES, FORMAS DE ATUAÇÃO E INTERESSES DA COALIZÃO PUBLICISTA

Ator	Formas de Atuação	Principais Interesses
Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação superior (ANDIFES)	Proposição de políticas públicas e defesa do financiamento adequado às universidades públicas.	Expandir vagas, manter orçamento para permanência estudantil e valorizar profissionais.
Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Educação superior (ANDES-SN)	Articulação política e mobilização social por melhores condições de trabalho e educação pública.	Melhorar condições de trabalho, ampliar acesso e qualidade da educação pública.
União Nacional dos Estudantes (UNE)	Mobilização social e defesa do acesso universal à educação superior pública.	Defender a democratização e inclusão na educação superior pública.
Federação de Sindicatos de Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras (FASUBRA)	Articulação sindical e defesa dos interesses dos trabalhadores em educação nas universidades públicas.	Fortalecer os direitos trabalhistas e a qualidade da educação superior pública.

Fonte: a autora (2024).

Outro ator significativo é a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação superior (ANDIFES), que reúne reitores de universidades federais e atua como uma ponte entre as universidades e o governo. A ANDIFES tem um papel estratégico na proposição de políticas para a educação superior pública, defendendo a manutenção e a expansão de vagas, a garantia de orçamento para permanência estudantil e a valorização dos profissionais da educação. Como observa Leher (2019), a atuação da ANDIFES é crucial para resistir às pressões por privatização e assegurar que as universidades públicas continuem sendo protagonistas no desenvolvimento de pesquisa e inovação no Brasil.

Entre as políticas públicas promovidas pela coalizão publicista, destacam-se o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB), que, apesar de enfrentarem críticas relacionadas à eficiência e financiamento, representam avanços significativos na ampliação do acesso à educação superior pública (Sguissardi, 2008).

Ademais, a coalizão publicista é fortalecida pela participação ativa de sindicatos e entidades representativas de docentes, técnicos e estudantes, como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Educação superior (ANDES-SN), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Federação de Sindicatos de Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras (FASUBRA). Essas organizações desempenham um papel essencial na articulação política e mobilização social, lutando por melhores condições de trabalho, maior acesso à educação pública e políticas de permanência para estudantes vulneráveis. Segundo Sguissardi (2015), esses movimentos são fundamentais para enfrentar os desafios colocados pelo sucateamento das universidades públicas e os cortes orçamentários.

Além das estruturas nacionais, a coalizão publicista se relaciona com organismos internacionais, alinhando-se a princípios globais como os estabelecidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Esses princípios reforçam a educação como um direito humano universal e promovem a igualdade de oportunidades e a justiça social. A adesão do Brasil a essas diretrizes legitima a atuação da coalizão publicista, que utiliza esses parâmetros como referência para pautar políticas públicas voltadas à inclusão e ao combate às desigualdades educacionais.

Um ponto de destaque da coalizão publicista é a defesa do financiamento público da educação superior, com base no entendimento de que o ensino gratuito é um pilar indispensável para a redução das desigualdades e o fortalecimento da cidadania. A manutenção de programas de bolsas, auxílio estudantil e iniciativas como o Programa Nacional de Assistência Estudantil

(PNAES) são vistas como instrumentos fundamentais para garantir a permanência dos estudantes mais vulneráveis nas universidades públicas, ampliando o alcance da educação pública em diferentes regiões do país.

Por fim, a coalizão publicista não apenas atua na esfera política e legislativa, mas também mobiliza a sociedade por meio de campanhas e manifestações públicas em defesa da educação pública. Essas ações têm como objetivo conscientizar a população sobre a importância das universidades públicas como espaços de formação de profissionais qualificados e produção de conhecimento científico, além de reforçar o papel do Estado como o principal provedor de educação superior no Brasil. Ao adotar uma visão integrada que combina estratégias políticas, sociais e acadêmicas, a coalizão publicista se posiciona como uma força indispensável para o equilíbrio do subsistema de educação superior e para a garantia de uma educação acessível e de qualidade para todos.

A coalizão publicista na educação superior brasileira estrutura sua atuação em torno de objetivos e princípios que visam garantir a educação como um direito fundamental e promover equidade e justiça social. Diferentemente da coalizão privatista, que adota uma abordagem baseada na lógica de mercado, a coalizão publicista prioriza o caráter público da educação superior, com financiamento pelo estado e autonomia das universidades, e a universalização do acesso à educação pública, gratuita e de qualidade, com foco na inclusão e no desenvolvimento social (Sguissardi, 2008; Chaves; Reis; Guimarães, 2018). Esses valores se refletem nas políticas públicas e nas ações das universidades e dos órgãos governamentais, que, em conjunto, trabalham pela ampliação do sistema público de educação superior e pela formação de cidadãos críticos e conscientes.

Entre os principais objetivos dessa coalizão está a defesa do financiamento adequado para as instituições públicas, considerando que o aporte contínuo de recursos é essencial para que as universidades federais e estaduais cumpram seu papel social e acadêmico. Os cortes orçamentários impostos ao setor público nas últimas décadas têm afetado diretamente a capacidade das universidades de manterem seus programas de ensino e pesquisa. Segundo estudos de Sguissardi (2015), essa redução compromete não apenas a qualidade acadêmica, mas também o papel social das universidades públicas como agentes de transformação social. Segundo Leher (2018), garantir recursos públicos é uma condição fundamental para o desenvolvimento de pesquisas científicas e para a manutenção da qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação oferecidos pelas universidades públicas. A alocação de recursos também assegura que essas instituições ampliem o acesso para grupos historicamente excluídos do sistema educacional, como estudantes de baixa renda, negros e indígenas (Sguissardi, 2015).

Além do financiamento, a coalizão publicista valoriza a autonomia universitária, reconhecendo-a como um princípio constitucional indispensável para a liberdade acadêmica e para a inovação científica e tecnológica. Essa autonomia permite que as universidades desenvolvam projetos de pesquisa e extensão voltados às necessidades regionais e nacionais, promovendo o desenvolvimento de áreas estratégicas para o país. Conforme destacado por Sguissardi (2015), a autonomia universitária não é apenas um instrumento de liberdade acadêmica, mas também uma ferramenta essencial para a universidade pública cumprir seu papel de transformação social, proporcionando formação crítica e soluções para os desafios do desenvolvimento sustentável e da soberania nacional.

A promoção da inclusão e da equidade social também é um princípio central para a coalizão publicista. Defendem-se políticas de ações afirmativas, como o sistema de cotas raciais e sociais, para democratizar o acesso à educação superior e garantir representatividade de grupos historicamente marginalizados. Essas políticas, apoiadas pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação superior (ANDIFES) e outras entidades, como a União Nacional dos Estudantes (UNE), são vistas como fundamentais para ampliar a responsabilidade social das universidades públicas (ANDIFES, 2020; Santos; Chaves, 2020). Entretanto, embora as políticas de ações afirmativas tenham ampliado o acesso de grupos historicamente marginalizados, ainda há desafios em garantir a permanência desses estudantes nas universidades públicas. Muitos enfrentam dificuldades econômicas e acadêmicas, evidenciando a necessidade de reforço em programas de assistência estudantil, como o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) (Chaves; Reis; Guimarães, 2018).

Outro objetivo da coalizão publicista é garantir a qualidade do ensino e da pesquisa como pilares do desenvolvimento nacional. Diferentemente de algumas instituições privadas, que se concentram no ensino desvinculado da pesquisa, as universidades públicas integram a formação acadêmica com a pesquisa e a extensão, contribuindo para o avanço do conhecimento científico e tecnológico no Brasil. Esse compromisso com a excelência acadêmica e científica traduz-se no apoio a políticas de incentivo à pesquisa e à internacionalização, além da colaboração com outras universidades e centros de pesquisa nacionais e internacionais. A produção científica das universidades públicas brasileiras em áreas estratégicas, como saúde, meio ambiente e energias renováveis, é um exemplo concreto da importância desse objetivo, reforçando o papel da educação superior pública na construção de um país autossuficiente e inovador (Santos; Chaves, 2020; Sguissardi, 2008).

A coalizão publicista valoriza ainda a participação democrática e a transparência em suas instituições e processos de decisão. Essa estrutura participativa se reflete nas universidades

públicas, que organizam conselhos universitários e outras instâncias decisórias onde estudantes, professores e funcionários têm voz e voto. Para a coalizão publicista, essa governança participativa é uma forma de fortalecer o compromisso social da educação pública e assegurar que as políticas universitárias estejam alinhadas às necessidades e demandas da sociedade (ANDIFES, 2020).

Promovendo esses objetivos e princípios, a coalizão publicista reafirma seu compromisso com um sistema de educação superior público acessível, inclusivo e orientado para o bem-estar coletivo. A atuação articulada e os princípios sólidos dessa coalizão visam não apenas a preservação da universidade pública, mas também sua consolidação como pilar essencial do desenvolvimento humano e científico do Brasil.

A coalizão publicista emprega diversas estratégias de pressão e influência para assegurar a defesa de um modelo de educação superior pública e gratuita, que valorize a inclusão, a autonomia e a qualidade acadêmica. Entre essas estratégias, destaca-se a participação ativa em debates legislativos e a articulação com representantes do poder público, com o objetivo de influenciar a formulação de políticas que atendam aos princípios defendidos pela coalizão (Guerra, 2016). Organizações como a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação superior (ANDIFES) atuam diretamente em comissões parlamentares e audiências públicas, propondo alterações e sugestões a projetos de lei que possam impactar o financiamento, a governança e a autonomia das universidades públicas (ANDIFES, 2020).

A coalizão também mantém um diálogo contínuo com o Ministério da Educação e outros órgãos governamentais, participando de fóruns de discussão e grupos de trabalho voltados para a criação de políticas educacionais. Esse diálogo permite que representantes das universidades públicas apresentem suas demandas e defendam a destinação de recursos para a educação superior, bem como a implementação de políticas de assistência estudantil e inclusão social, como o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e as cotas raciais e sociais, que são pontos essenciais para a coalizão publicista (Sguissardi, 2008; ANDIFES, 2020).

Outra estratégia importante da coalizão publicista é a mobilização social e a construção de alianças com entidades estudantis, sindicais e movimentos sociais, como a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Educação superior (PROIFES). Essas alianças fortalecem a capacidade de articulação e de reivindicação da coalizão, promovendo a defesa de um modelo de educação pública comprometido com a justiça social e a igualdade de oportunidades (Santos; Chaves, 2020). As

manifestações públicas organizadas por essas entidades, frequentemente em parceria com universidades, buscam sensibilizar a sociedade e pressionar o governo em momentos críticos, como cortes orçamentários ou ameaças à autonomia universitária (Chaves; Reis; Guimarães, 2018).

Além disso, a coalizão publicista adota estratégias de comunicação para disseminar informações sobre a importância da educação superior pública e seu impacto no desenvolvimento científico e social do país. A divulgação de relatórios, estudos e pesquisas que demonstram os benefícios das universidades públicas em áreas como saúde, ciência e tecnologia é uma prática comum entre as instituições associadas à coalizão. Esses materiais reforçam a legitimidade da educação pública e evidenciam sua contribuição para o desenvolvimento sustentável e a inovação (Sguissardi, 2015). Esse esforço comunicativo também é realizado por meio de campanhas informativas em redes sociais e eventos abertos ao público, o que amplia o alcance da mensagem e fortalece o apoio da sociedade à educação pública.

Finalmente, a coalizão publicista se empenha na formação de redes acadêmicas e científicas nacionais e internacionais, fortalecendo a cooperação entre universidades públicas e centros de pesquisa de excelência. A internacionalização da educação superior pública, promovida por meio de parcerias e intercâmbios, não apenas enriquece a produção científica, mas também contribui para a consolidação da reputação das universidades brasileiras no cenário global. Esse aspecto é importante para a coalizão publicista, pois amplia a visibilidade e a credibilidade do sistema público de ensino e reforça a importância de investimentos contínuos em educação e pesquisa (Guerra, 2016).

Essas estratégias de pressão e influência evidenciam o comprometimento da coalizão publicista com a defesa de uma educação superior pública, acessível e de alta qualidade. A atuação coordenada e multifacetada dessa coalizão permite que ela exerça uma influência significativa sobre o cenário educacional brasileiro, promovendo políticas que assegurem a continuidade e o fortalecimento da educação superior pública como uma peça fundamental no desenvolvimento social e econômico do país.

A defesa da autonomia universitária representa um dos pilares centrais da coalizão publicista, sendo uma reivindicação histórica das instituições públicas de educação superior. Para a coalizão, a autonomia é essencial para que as universidades exerçam plenamente seu papel de instituições formadoras de conhecimento, com liberdade para definir seus currículos, métodos de ensino, gestão de recursos e políticas de inclusão. Esse princípio é defendido por organizações como a ANDIFES e o Conselho Nacional de Educação (CNE), que consideram a

autonomia como um meio de preservar a qualidade acadêmica e garantir que o ensino e a pesquisa atendam às necessidades da sociedade e não apenas aos interesses econômicos de curto prazo (Sguissardi, 2015; Leher, 2018; 2019).

A defesa da autonomia também envolve a luta pela liberdade acadêmica dos docentes e pesquisadores, que é vista pela coalizão publicista como fundamental para promover o desenvolvimento de conhecimento crítico e inovador. As universidades públicas, através de suas associações e redes, promovem a independência acadêmica como uma condição essencial para a realização de pesquisas de interesse social, sem interferências políticas ou econômicas que possam comprometer a qualidade e a relevância dos estudos (Santos; Chaves, 2020). Esse compromisso com a liberdade acadêmica é respaldado por documentos e diretrizes institucionais que destacam o papel das universidades públicas no avanço da ciência e na formação cidadã.

O financiamento público adequado e sustentável é outro aspecto indissociável da autonomia universitária. A coalizão publicista defende que, para que as instituições possam exercer sua autonomia, é necessário que tenham garantidos os recursos financeiros suficientes para manter sua infraestrutura, investir em novas tecnologias e apoiar programas de assistência estudantil. Esse financiamento é visto não apenas como uma forma de garantir a continuidade das atividades acadêmicas, mas também como uma responsabilidade do Estado em assegurar o acesso universal e a qualidade da educação superior (ANDIFES, 2020). Em momentos de crise orçamentária, a coalizão frequentemente organiza mobilizações e pressiona o governo por meio de manifestações e reuniões com parlamentares, reivindicando a proteção do orçamento universitário e destacando a importância da educação superior pública para o desenvolvimento nacional (Chaves; Reis; Guimarães, 2018).

Além disso, a coalizão publicista tem investido na construção de uma narrativa que apresenta a autonomia universitária como um direito garantido pela Constituição Federal e como um componente essencial da democracia. O Artigo 207 da Constituição Brasileira assegura que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, o que embasa a defesa da coalizão em momentos de embates políticos sobre a governança universitária (Santos; Chaves, 2020). Esse respaldo jurídico fortalece a argumentação da coalizão em defesa da autonomia, que é entendida como um direito inalienável das universidades e como um princípio que protege a independência e a integridade das instituições acadêmicas.

Por meio dessas ações, a coalizão publicista reforça seu compromisso com a manutenção da autonomia universitária como um valor fundamental e não-negociável. A defesa

desse princípio não apenas assegura a continuidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, mas também consolida a identidade das universidades públicas como espaços de produção de conhecimento e inovação que são, ao mesmo tempo, independentes e comprometidos com o desenvolvimento social do país.

As estratégias de articulação e mobilização constituem um aspecto fundamental da atuação da coalizão publicista, que busca defender e consolidar os interesses das universidades públicas frente às mudanças políticas e econômicas no país. Para garantir a sustentabilidade do sistema de educação superior público e a autonomia das instituições, a coalizão publicista adota uma série de práticas que vão desde o lobby parlamentar até ações mais amplas de mobilização social. Organizações como a ANDIFES e a UNE (União Nacional dos Estudantes) exercem um papel central ao promover diálogos contínuos com legisladores e autoridades governamentais, com o objetivo de proteger o financiamento público e assegurar políticas que atendam às demandas do setor educacional (Santos; Chaves, 2020; ANDIFES, 2020).

No âmbito do *lobby* parlamentar, as lideranças da coalizão publicista mantêm encontros regulares com membros do Congresso Nacional para discutir projetos de lei que possam impactar o financiamento e a autonomia das universidades. A articulação com parlamentares é uma prática constante e visa influenciar diretamente as decisões legislativas, especialmente em momentos de deliberação sobre o orçamento da educação. Em paralelo, a coalizão trabalha na sensibilização de deputados e senadores sobre a importância da educação pública como um bem social e um direito constitucional, promovendo debates sobre os impactos negativos de cortes orçamentários e de políticas de privatização para a educação superior pública (Sguissardi, 2015; Chaves; Reis; Guimarães, 2018).

Além do *lobby* parlamentar, a mobilização social é uma estratégia essencial para a coalizão publicista. As universidades públicas, em conjunto com sindicatos de trabalhadores, associações estudantis e movimentos sociais, organizam manifestações públicas, campanhas de conscientização e atos em defesa da educação superior gratuita e de qualidade. Esses movimentos reforçam a visibilidade dos desafios enfrentados pela educação superior pública e buscam sensibilizar a opinião pública sobre a importância de preservar o caráter público e inclusivo das universidades. A participação de docentes, estudantes e trabalhadores técnicos-administrativos nessas mobilizações contribui para consolidar a união do setor e fortalecer a legitimidade de suas demandas perante a sociedade e o poder público (Leher, 2018; Santos; Chaves, 2020).

A coalizão publicista também se utiliza de estratégias de comunicação para ampliar o alcance de suas reivindicações. Com o apoio de redes sociais e plataformas digitais, as

universidades e entidades representativas divulgam materiais informativos, dados e relatórios que destacam o impacto das universidades públicas na produção científica, na inovação e na formação de profissionais qualificados. Essa presença digital permite que a coalizão publicista alcance um público mais amplo, engajando não apenas a comunidade acadêmica, mas também setores da sociedade civil que compartilham o compromisso com o fortalecimento da educação pública (ANDIFES, 2020).

Por meio dessas práticas de articulação e mobilização, a coalizão publicista consegue exercer pressão tanto sobre os formuladores de políticas quanto sobre a opinião pública, promovendo uma defesa coesa e bem fundamentada da educação superior pública. As estratégias de mobilização e comunicação se configuram, assim, como componentes indispensáveis para a manutenção da força e relevância da coalizão publicista no cenário educacional brasileiro.

A coalizão publicista também se beneficia de parcerias internacionais e do apoio de organismos multilaterais para fortalecer a educação pública no Brasil. Essas parcerias são vistas como estratégias importantes para a captação de recursos, intercâmbio de conhecimento e desenvolvimento de programas de pesquisa colaborativa que ampliem a competitividade científica das universidades públicas brasileiras. Organizações como a ANDIFES têm buscado intensificar o diálogo com instituições internacionais e participar de redes acadêmicas que promovem a colaboração em áreas de pesquisa estratégicas e de alto impacto social, como saúde, energia e sustentabilidade (Guerra, 2016).

Essas parcerias permitem o desenvolvimento de projetos financiados por instituições como o Banco Mundial, a Unesco e agências de fomento da União Europeia, que atuam em favor do avanço da ciência e da inclusão social. Para a coalizão publicista, a participação em iniciativas internacionais representa uma oportunidade de ampliar o impacto das universidades públicas e demonstrar o valor de sua contribuição em um contexto global, colaborando para que os investimentos no setor sejam mantidos e até ampliados. Ao firmar convênios com universidades estrangeiras, as instituições públicas brasileiras fortalecem suas capacidades de inovação e promovem intercâmbios que permitem aos estudantes e professores brasileiros acesso a tecnologias e métodos de ensino avançados (Chaves; Guimarães, 2018; ANDIFES, 2020).

No contexto das políticas de internacionalização, a coalizão publicista também procura reafirmar a importância da autonomia acadêmica e institucional frente aos modelos educacionais importados. Ao mesmo tempo que se abre para colaborações internacionais, a coalizão defende que as práticas e objetivos das universidades públicas brasileiras sejam

pautados pelas necessidades locais e regionais, e não por interesses externos que possam desvirtuar o papel social da educação pública. Esse posicionamento ressalta a preocupação da coalizão com a preservação da identidade nacional e com a garantia de que a educação superior continue voltado ao desenvolvimento autônomo e sustentável do país (Guerra, 2016; Sguissardi, 2015; Leher, 2018).

A colaboração com organismos multilaterais e a participação em redes de ensino internacionais fortalecem ainda a capacidade das universidades públicas de influenciar políticas educacionais globais. Ao participar de eventos e fóruns internacionais, a coalizão publicista se torna uma voz ativa na defesa de políticas de educação inclusiva e de financiamento sustentável para as universidades públicas, contribuindo para a formulação de diretrizes que valorizem a educação como um bem social e não como um produto de mercado. Dessa forma, a coalizão consegue não apenas consolidar seu papel no cenário nacional, mas também influenciar debates e políticas internacionais sobre o futuro da educação superior (Santos; Chaves, 2020; ANDIFES, 2020).

Por meio dessas parcerias e alianças estratégicas, a coalizão publicista amplia sua rede de apoio e fortalece a sustentabilidade da educação pública. Esse engajamento internacional é uma estratégia que não só agrega recursos e conhecimentos às universidades públicas, mas também reafirma o compromisso da coalizão com uma visão de educação que seja inclusiva, inovadora e orientada para o desenvolvimento social.

5.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O capítulo 5 analisou os principais atores envolvidos no subsistema de políticas públicas da educação superior no Brasil, destacando as dinâmicas de atuação, estratégias e interesses divergentes que moldam o setor. A partir do modelo de coalizões de defesa, foi possível compreender como esses grupos influenciam a formulação e implementação de políticas públicas, gerando uma tensão entre democratização e mercantilização da educação superior.

A análise evidenciou que a coalizão privatista teve papel central na reconfiguração do sistema educacional brasileiro. Sua atuação foi fortalecida nas décadas de 1990 e 2000, em um ambiente favorável ao avanço do neoliberalismo e à reestruturação das políticas educacionais. Um marco decisivo foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, que flexibilizou a regulamentação do setor e abriu espaço para a expansão da educação superior privada. A coalizão privatista, composta por atores como a Associação

Brasileira de Mantenedoras de Educação Superior (ABMES) e a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), influenciou diretamente a formulação da LDB, garantindo que os interesses do setor privado fossem amplamente contemplados.

Esse modelo de expansão orientado pelo mercado consolidou a mercantilização da educação superior, com foco na lógica financeira e na competitividade. O setor privado, amparado por incentivos públicos, como PROUNI e FIES, expandiu sua participação no sistema educacional, evidenciando a articulação entre interesses estatais e privados em um modelo híbrido de governança. Essa configuração gerou contradições, pois, embora tenha ampliado o acesso à educação superior, reforçou um sistema segmentado, no qual o setor privado absorve a maior parte da demanda, frequentemente com questionamentos sobre a qualidade da formação oferecida.

Por outro lado, a coalizão publicista defende a educação superior pública como direito universal e essencial ao desenvolvimento social. Composta por instituições públicas, movimentos estudantis e entidades sindicais, essa coalizão obteve avanços pontuais, como a implementação do REUNI e da UAB, programas que ampliaram a oferta de vagas nas universidades federais e fortaleceram a educação a distância pública. Contudo, a coalizão pública enfrentou restrições orçamentárias e institucionais que limitaram a expansão do modelo público de educação superior.

A comparação entre as duas coalizões revela que, embora a coalizão publicista tenha contribuído para o fortalecimento do ensino público, foi a coalizão privatista que obteve maior êxito. Sua capacidade de articular incentivos públicos e estratégias de gestão corporativa permitiu a expansão sustentada do setor privado, evidenciando a prevalência da lógica de mercado na condução das políticas públicas educacionais.

Assim, o capítulo 5 demonstrou que o subsistema da educação superior brasileira é moldado por disputas entre coalizões com projetos educacionais distintos. A predominância da coalizão privatista reflete a força dos interesses mercantis na configuração do sistema, enquanto a coalizão publicista continua enfrentando desafios para consolidar um modelo educacional orientado pelo direito à educação, qualidade acadêmica e inclusão social.

Essa análise reforça a importância de compreender o papel estratégico dos atores na formulação e implementação de políticas públicas. Ao final, o capítulo estabelece uma base crítica para as discussões conclusivas da dissertação, que aprofundarão as implicações das disputas entre essas coalizões e suas consequências para o futuro da educação superior no Brasil.

6. EVIDÊNCIAS DA ATUAÇÃO DA COALIZÃO PRIVATISTA

Este capítulo apresenta e analisa as evidências empíricas da atuação da coalizão privatista na formulação e implementação das políticas públicas de educação superior no Brasil, especialmente no contexto dos programas PROUNI e FIES. Por meio de análise documental e revisão da literatura, investiga-se como os atores dessa coalizão—incluindo instituições privadas de educação superior, associações de mantenedoras e grupos de interesse—têm exercido influência na definição das políticas por meio de estratégias de lobby, obtenção de incentivos fiscais e pressão política. O capítulo explora como essas ações contribuíram para moldar o cenário dualista da educação superior brasileira, promovendo a expansão do setor privado sob uma lógica mercantilizada, em detrimento do fortalecimento da rede pública. As evidências apresentadas ao longo do capítulo oferecem uma visão detalhada das dinâmicas políticas e econômicas que sustentam a dependência estrutural das políticas de democratização em relação ao setor privado.

6.1 AS POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO EDUCAÇÃO SUPERIOR: PROUNI E FIES

Aqui, iremos abordar duas das principais políticas públicas de ampliação do acesso à educação superior no Brasil: o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Desenvolvidos em contextos distintos, o PROUNI e o FIES compartilham a proposta de democratizar o acesso à educação superior, com foco especial em estudantes de baixa renda que buscam formação em instituições privadas. Cada programa apresenta, no entanto, mecanismos, critérios de acesso e modelos de financiamento específicos, influenciados por diferentes dinâmicas políticas e econômicas que refletem as transformações nas relações entre o Estado e o setor privado educacional.

No primeiro momento, a seção examina o PROUNI, criado em 2004 com o intuito de ocupar as vagas ociosas nas instituições privadas através de concessões de bolsas de estudo. Com um modelo que envolve a troca de bolsas por isenções fiscais, o programa suscitou intensos debates políticos e mobilizou tanto defensores quanto críticos. Os lobbies do setor privado foram especialmente ativos na defesa do programa, promovendo-o como uma alternativa viável para expandir o acesso à educação superior sem sobrecarregar as universidades públicas. Por outro lado, o PROUNI suscitou questionamentos sobre a mercantilização da educação superior e o impacto de políticas que priorizam o setor privado.

Em seguida, outra seção explora o desenvolvimento do FIES, instituído em 1999, que oferece financiamento estudantil a longo prazo para estudantes de instituições privadas. Através de sucessivas reformulações, o programa ampliou seu alcance e passou a contar com novos critérios de acesso e modalidades de financiamento, adaptando-se aos desafios econômicos e à crescente demanda por inclusão educacional. Tal como o PROUNI, o FIES também se tornou alvo de críticas e discussões políticas, especialmente no que diz respeito à sua sustentabilidade financeira e à dependência do setor privado em relação aos recursos públicos.

Ao longo desta seção, serão exploradas as diferentes características, implicações e debates que envolvem o PROUNI e o FIES, destacando-se as dinâmicas de *lobby*, a lógica de mercantilização da educação e os impactos dessas políticas no acesso e na permanência de estudantes de baixa renda na educação superior brasileira. Essa análise visa a fornecer uma compreensão abrangente das intersecções entre políticas públicas de educação, interesses do setor privado e os desafios de democratização da educação superior no Brasil.

6.1.1 O Programa Universidade Para Todos (PROUNI)

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi criado em 2004 pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e sancionado pela Lei nº 11.096 em janeiro de 2005, visando à ampliação do acesso à educação superior no Brasil. O contexto para o desenvolvimento do PROUNI estava enraizado em uma conjuntura de demanda reprimida por vagas na educação superior entre os jovens de baixa renda, especialmente aqueles oriundos de escolas públicas. Além disso, o setor educacional privado brasileiro, que ocupava uma parcela significativa da oferta de vagas, apresentava altos índices de ociosidade, com uma quantidade expressiva de vagas não preenchidas em instituições privadas (Catani; Hey; Gilioli, 2006). O PROUNI, portanto, surgiu como uma estratégia para democratizar o acesso à educação superior, aproveitando essas vagas ociosas e integrando jovens de classes sociais menos favorecidas ao sistema universitário.

A criação do PROUNI foi formalmente proposta ao Congresso Nacional por meio da Medida Provisória nº 213/2004, que estabelecia critérios para a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em instituições privadas. Os critérios de elegibilidade incluíam a origem escolar do candidato e a comprovação de renda familiar *per capita*. Para o acesso às bolsas, o desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) tornou-se o principal critério de seleção, transformando o exame em uma ferramenta essencial para a democratização da educação superior e elevando sua relevância no contexto educacional nacional. Em troca da

oferta de bolsas, as instituições de educação superior (IES) participantes do programa recebiam isenções de diversos tributos federais, como o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

A tramitação do PROUNI no Congresso Nacional envolveu debates intensos e a atuação de diversos grupos de interesse, incluindo setores públicos, acadêmicos, especialistas em educação e lobbies do setor privado. A proposta de subsidiar instituições de educação superior privadas por meio de isenções fiscais revelou-se um ponto central de controvérsia, uma vez que implicava na alocação de recursos públicos para fortalecer o setor privado educacional em vez de expandir diretamente as universidades públicas. De um lado, o governo federal e seus aliados defendiam o PROUNI como uma política de inclusão necessária, enfatizando que o programa atenderia à crescente demanda reprimida por vagas na educação superior sem depender exclusivamente da expansão da rede pública, que enfrentava limitações financeiras e estruturais.

Os lobbies do setor privado tiveram papel fundamental na defesa do PROUNI, apresentando-o como uma solução eficiente para democratizar o acesso à educação superior. Esses lobbies foram compostos por entidades representativas como a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) e a Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP), entre outros atores do setor. O Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, que reúne diversas dessas associações e atua em defesa dos interesses do ensino privado, também desempenhou um papel crucial ao articular a defesa do PROUNI junto ao governo.

Essas instituições argumentaram que o programa seria um meio de ampliar o acesso à educação, aproveitando a infraestrutura já existente das instituições particulares. Segundo Souza e Menezes (2014), os interesses dessas instituições privadas estavam fortemente ligados à oportunidade de expandir o número de matrículas e, conseqüentemente, suas receitas, pois, ao aderirem ao PROUNI, garantiam uma base estável de financiamento proporcionada pelas bolsas subsidiadas pelo governo. Em uma entrevista publicada no site do Correio Braziliense (2022b), Celso Niskier, diretor-presidente da ABMES, afirmou: “O PROUNI merece ser mantido e até ampliado”, destacando que o programa é fundamental na democratização do acesso à educação superior, ao integrar estudantes de baixa renda ao sistema privado. Esse posicionamento deixa claro que a ampliação do mercado e a inclusão social estavam interligados nos objetivos da coalizão privatista.

Além disso, as isenções fiscais oferecidas pelo programa – incluindo IRPJ, CSLL, PIS e COFINS – eram incentivos financeiros atraentes que reforçavam a adesão das instituições, ao mesmo tempo em que diminuía os custos operacionais e aumentavam sua lucratividade. Como argumenta Ma e Vieira (2020), essas coalizões não são formadas apenas por alinhamentos ideológicos, mas também pela busca de ganhos materiais. No caso do PROUNI, a coalizão privatista encontrou no programa um mecanismo que, simultaneamente, gerava inclusão social e garantia a sustentabilidade financeira das instituições.

Esses lobbies defenderam que o PROUNI promoveria inclusão social sem sobrecarregar o sistema público, argumentando que o uso da capacidade ociosa do setor privado era uma forma de eficiência no uso de recursos públicos (Pereira; Silva, 2010). Essa ideia foi recorrente nos discursos de lideranças do setor. Em uma audiência pública no Senado, Amábile Pacios, vice-presidente da FENEP, destacou o papel do PROUNI na ampliação do acesso à educação superior ao aproveitar a infraestrutura existente nas instituições privadas (FENEP, 2021). Além disso, Sólon Caldas, diretor-executivo da ABMES, argumentou que o PROUNI representa uma eficiência financeira significativa, afirmando: “enquanto um estudante do ensino superior público gera um 'gasto orçamentário' de R\$ 28,6 mil por ano, o estudante do PROUNI representa um 'gasto tributário' de R\$ 4,6 mil por ano (valor que se deixa de arrecadar em impostos)” (ABMES, 2020).

No entanto, o apoio do setor privado ao programa trouxe demandas específicas: representantes dessas instituições pressionaram o governo para que as exigências de qualidade e regulamentação fossem flexibilizadas, principalmente para as instituições de menor porte, que consideravam as exigências de avaliação um obstáculo para sua adesão ao programa (Catani; Hey; Gilioli, 2006). Esse posicionamento refletia o interesse das instituições privadas em manter um controle mais autônomo sobre a gestão e a qualidade dos cursos oferecidos aos bolsistas, visando, sobretudo, preservar seus interesses financeiros e operacionais. Como destacam Dourado, Moraes e Siqueira (2024), a flexibilização regulatória na educação superior foi impulsionada pelas demandas do setor privado, resultando em uma rápida expansão da educação a distância (EaD) e outras modalidades de ensino. Eles argumentam que essa flexibilização favoreceu a financeirização do setor educacional, muitas vezes em detrimento de padrões de qualidade adequados. Além disso, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) também expressou preocupações sobre o impacto da flexibilização regulatória na mercantilização da educação. Em uma declaração, Andressa Pellanda, coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, destacou a importância de romper com essa lógica excessiva, alertando para a necessidade de adotar

princípios internacionais, como os Princípios de Abidjan, que enfatizam a educação como um direito e não como uma mercadoria (CONTEE, 2020).

No contexto do Modelo de Coalizões de Defesa, conforme destacado por Capella e Brasil (2015), as coalizões políticas são formadas por grupos de atores que compartilham crenças e interesses comuns e que interagem dentro de arenas decisórias para influenciar políticas públicas. No caso do PROUNI, a coalizão privatista não apenas buscou influenciar decisões favoráveis, mas também se empenhou no bloqueio de propostas que poderiam limitar sua autonomia. Isso explica, em parte, as tentativas de flexibilização regulatória impulsionadas pelas demandas do setor privado, como apontam Dourado, Moraes e Siqueira (2024), que destacam o impacto dessa flexibilização na expansão acelerada de modalidades como a educação a distância. Esse processo favoreceu, em muitos casos, a financeirização da educação superior, ao priorizar o aumento de matrículas sem os devidos controles de qualidade (Dourado; Moraes; Siqueira, 2024). As críticas às avaliações externas, como o ENADE, refletem o desejo das instituições privadas de preservar sua autonomia, uma dinâmica comum dentro das disputas políticas analisadas pelo modelo.

Por outro lado, especialistas e críticos ligados ao setor público e acadêmico expressaram preocupações sobre o impacto do PROUNI na mercantilização da educação superior. Acadêmicos e defensores do ensino público criticaram o fato de o programa fortalecer uma lógica de mercado na educação superior ao invés de promover a expansão direta do sistema público. Para esses críticos, a concessão de incentivos fiscais ao setor privado transferia recursos públicos que poderiam ser investidos na ampliação e melhoria das universidades públicas, onde, em sua visão, a qualidade e o controle eram mais rigorosos e alinhados ao princípio de educação como um bem público. Catani, Hey e Gilioli (2006) enfatizam que, ao estruturar-se como uma parceria com o setor privado, o PROUNI consolidava a lógica de que a educação superior poderia ser tratada como um serviço e um mercado, o que gerava questionamentos sobre os reais benefícios sociais do programa em longo prazo.

Essa tensão reflete a disputa entre coalizões de defesa dentro do subsistema da educação superior, onde a coalizão privatista buscava preservar o modelo de subsídios fiscais e cooperação público-privada, enquanto a coalizão publicista argumentava que tais recursos deveriam ser prioritariamente destinados à expansão da rede pública (Guerra, 2016). A vitória da coalizão privatista foi consolidada pela capacidade de articular seus interesses nas arenas políticas e, principalmente, pela sua aliança estratégica com atores governamentais favoráveis ao setor privado. Conforme Guerra (2016) destaca, a permanência das isenções fiscais e a adesão massiva de instituições privadas ao programa são evidências de como as decisões

políticas foram moldadas pela força dessa coalizão no processo de formulação e implementação das políticas educacionais.

Os movimentos estudantis e grupos que defendiam a educação pública gratuita e de qualidade também se posicionaram criticamente em relação ao PROUNI. Esses grupos argumentavam que o programa representava uma forma de “privatização indireta” da educação superior, uma vez que utilizava recursos públicos para subsidiar instituições privadas ao invés de investir diretamente na rede pública. Havia, entre esses atores, uma preocupação com a dependência do setor privado e com a possibilidade de que o programa criasse uma demanda de financiamento contínua para as instituições particulares, desviando o foco da ampliação da educação pública gratuita e universal (Segenreich; Castanheira, 2009). Nesse contexto, a coalizão publicista tentou, ao longo dos anos, implementar medidas regulatórias para aumentar a responsabilidade das instituições privadas e reduzir os impactos negativos da mercantilização (Guerra, 2016; Chaves; Amaral, 2016). Entretanto, tais medidas encontraram forte resistência por parte da coalizão privatista, que, ao enfatizar a eficiência do setor privado, conseguiu limitar o alcance dessas propostas.

Em resposta a essas críticas, os defensores do PROUNI, incluindo setores do governo e representantes de IES privadas, sustentaram que o programa era uma estratégia realista e necessária, dado o limitado orçamento público para expandir rapidamente o sistema público de educação superior. Eles argumentavam que o PROUNI possibilitava uma ampliação de vagas imediata e de baixo custo, aproveitando a capacidade ociosa do setor privado e, assim, ampliando o acesso à educação superior para populações historicamente excluídas, especialmente os estudantes de baixa renda e oriundos de escolas públicas. Conforme Guerra (2016), a coalizão privatista atuou de forma decisiva na defesa dessa narrativa, apresentando o PROUNI como um mecanismo não apenas de inclusão social, mas também de otimização dos recursos públicos ao evitar grandes investimentos na rede pública de ensino.

Além disso, os lobbies do setor privado reforçaram a ideia de que o programa impulsionaria o desenvolvimento econômico ao formar uma força de trabalho mais qualificada e inclusiva, capaz de atender às demandas do mercado e contribuir para a redução das desigualdades sociais. Em uma declaração ao Correio Braziliense, Celso Niskier, diretor-presidente da ABMES, reforçou que o PROUNI desempenhava um papel crucial ao integrar estudantes de baixa renda ao sistema privado e ao mesmo tempo impulsionar o desenvolvimento social e econômico do país (Correio Braziliense, 2022b).

Os lobbies do setor privado também reforçaram a ideia de que o programa impulsionaria o desenvolvimento econômico ao formar uma força de trabalho mais qualificada

e inclusiva, capaz de atender às demandas do mercado e contribuir para a redução das desigualdades sociais. Sólton Caldas, diretor-executivo da ABMES, apontou que o custo tributário do PROUNI por estudante era consideravelmente mais baixo do que o gasto orçamentário de estudantes no ensino público, argumentando que o programa representava uma forma eficiente de uso de recursos públicos (ABMES, 2020). Esse discurso alinhou-se à defesa histórica da coalizão privatista por soluções de mercado e de cooperação público-privada como alternativas às limitações orçamentárias do setor público (Guerra, 2016; Capella; Brasil, 2015).

Em meio a esses posicionamentos divergentes, o PROUNI foi sancionado em 2005 e rapidamente se consolidou como uma política de inclusão social de grande escala e impacto inédito no Brasil. No primeiro ano de funcionamento, o programa ofereceu um número expressivo de bolsas, direcionando a maioria delas a estudantes de baixa renda e egressos da rede pública. A implementação do PROUNI, apesar das críticas, foi considerada um marco para a democratização da educação superior no país. Contudo, as preocupações sobre a dependência do setor privado e os desafios de assegurar a qualidade das instituições participantes continuaram a alimentar o debate sobre os limites e as possibilidades de políticas de inclusão social na educação superior brasileira (Dourado; Moraes; Siqueira, 2024).

Ao longo de sua implementação, o PROUNI passou por uma série de alterações substanciais, com o intuito de aprimorar sua efetividade e responder aos desafios emergentes da educação superior no Brasil. Essas modificações não apenas ampliaram o alcance do programa, mas também buscavam aumentar a eficiência de suas operações e enfrentar problemas de acesso, permanência e qualidade educacional. Segundo Guerra (2016), essas mudanças refletiram a dinâmica de competição entre a coalizão privatista e a coalizão publicista, com a primeira priorizando a manutenção dos subsídios e incentivos financeiros às instituições privadas como base para o fortalecimento do setor, enquanto a segunda pressionava por maior regulação, controle público e padrões mínimos de qualidade. Essa disputa constante foi um fator determinante na forma como as políticas de ajuste do PROUNI foram sendo negociadas ao longo dos anos, buscando um equilíbrio entre os interesses econômicos e sociais envolvidos.

Uma das primeiras e mais impactantes alterações ocorreu em 2008, quando o PROUNI passou a adotar uma política de cotas raciais. Esse ajuste permitiu que uma porcentagem das bolsas fosse destinada a estudantes negros, pardos e indígenas, reconhecendo as desigualdades estruturais e históricas que dificultam o acesso dessas populações à educação superior. Essa inclusão de cotas no programa representou um avanço significativo no campo das ações afirmativas, alinhando o PROUNI a políticas de reparação social e promovendo uma

diversidade racial mais ampla nas universidades brasileiras (Paula, 2017). O contexto político que possibilitou essa mudança foi resultado da interação de diferentes coalizões de interesse. Movimentos sociais e setores progressistas, que compõem uma coalizão favorável às políticas de inclusão, exerceram forte pressão para que as cotas fossem implementadas como uma medida reparatória e de democratização do acesso. Por outro lado, a coalizão privatista, interessada na continuidade do programa como um mecanismo de ocupação das vagas ociosas no setor privado, aceitou essa alteração desde que o modelo de financiamento baseado em subsídios às instituições privadas fosse mantido sem alterações significativas (Capella; Brasil, 2015). Assim, a implementação das cotas não apenas ampliou a representatividade nas universidades, mas também ilustra como as negociações entre coalizões podem gerar políticas intermediárias, que conciliam inclusão social com interesses econômicos das instituições privadas.

O impacto dessa mudança foi significativo, pois, além de promover a representatividade, estimulou uma discussão mais ampla sobre a equidade racial no acesso a cursos de alta demanda e prestígio, tradicionalmente restritos a classes mais favorecidas. A ABMES destacou, em artigo publicado no seu portal oficial, que as cotas sociais e raciais implementadas pelo PROUNI foram fundamentais para permitir que jovens de comunidades carentes obtivessem acesso gratuito à educação superior. Segundo a entidade, essas políticas de inclusão têm gerado resultados positivos, com os beneficiários do programa apresentando desempenho acadêmico superior ao de seus colegas não bolsistas, o que evidencia o sucesso dessas medidas na promoção da diversidade e da equidade no ambiente acadêmico (ABMES, 2021).

Em 2010, uma segunda alteração importante foi a implementação de critérios de desempenho acadêmico para a manutenção das bolsas. Antes dessa mudança, o PROUNI apenas contemplava os critérios de entrada e oferecia poucas diretrizes quanto ao desempenho dos alunos durante o curso. A partir de então, passou a ser exigido um rendimento mínimo nas disciplinas, de modo que os bolsistas mantivessem um compromisso acadêmico e progressão satisfatória no curso. Essa medida visava a diminuir as altas taxas de evasão observadas nos primeiros anos do programa, especialmente entre os estudantes de baixa renda, que, além dos desafios acadêmicos, frequentemente enfrentavam dificuldades econômicas que dificultavam a continuidade dos estudos (Souza; Menezes, 2014). A exigência de desempenho acadêmico trouxe ao programa uma ênfase na qualidade, mas também gerou debates sobre o impacto dessas exigências em estudantes vindos de escolas públicas, que muitas vezes carecem de uma preparação adequada para a educação superior. Essa mudança foi influenciada pelas tensões

entre coalizões com diferentes prioridades. Setores ligados à coalizão publicista, formada por defensores da expansão da educação pública e políticas de assistência, pressionavam por mecanismos que assegurassem a qualidade e a permanência dos estudantes no sistema. Por outro lado, a coalizão privatista buscava garantir que o aumento de bolsas não gerasse requisitos rigorosos que pudessem limitar o número de novos beneficiários. O consenso obtido reflete a natureza híbrida das decisões, combinando exigências mínimas de desempenho com a manutenção do fluxo contínuo de ingressantes (Capella; Brasil, 2015).

Entre os anos de 2012 e 2014, o PROUNI passou por ajustes adicionais, especialmente em relação ao processo de seleção via ENEM. Durante este período, o exame foi reformulado e tornou-se mais exigente, o que, por sua vez, tornou o processo de seleção do PROUNI mais competitivo. A competitividade aumentou devido a três fatores principais: as notas de corte para acesso às bolsas passaram a ser mais elevadas, exigindo um desempenho superior no ENEM; o número de candidatos concorrendo às bolsas cresceu significativamente, uma vez que o ENEM se consolidou como a principal porta de entrada para a educação superior no Brasil; e cursos de alta demanda, como medicina e direito, passaram a exigir pontuações ainda maiores, o que acentuou a competição entre os estudantes (Aguiar, 2016). Embora a reforma no ENEM visasse a tornar o exame um mecanismo mais equânime e meritocrático, especialistas argumentam que a maior competitividade trouxe desafios adicionais para estudantes de escolas públicas, que, em muitos casos, enfrentam limitações estruturais que prejudicam seu desempenho em relação a alunos de escolas privadas (Aguiar, 2016). A reforma foi bem recebida pela coalizão privatista, pois considerava que o aumento da seletividade garantiria não apenas um melhor desempenho acadêmico dos ingressantes nas instituições privadas, mas também elevaria o prestígio das mesmas. Essa visão se alinha ao interesse da coalizão em consolidar a lógica de mercado dentro da educação superior, ao valorizar critérios de meritocracia como parte da estratégia de atração de alunos (Capella; Brasil, 2015). Por outro lado, setores ligados à coalizão publicista argumentavam que a reforma acentuava desigualdades existentes e pressionaram pela criação de mecanismos de suporte adicionais, como programas de assistência financeira, para mitigar os efeitos negativos nos estudantes mais vulneráveis (Rodrigues; Sobrinho; Vasconcellos, 2020).

Além disso, foi implantada uma política de assistência estudantil específica para os beneficiários do PROUNI, visando a reduzir os índices de evasão e garantir que os bolsistas tivessem suporte financeiro adicional para cobrir despesas básicas, de modo a aumentar suas chances de concluir a graduação. Em uma audiência pública, Amábilé Pacios, vice-presidente da FENEP, destacou a necessidade de criar mecanismos adicionais de suporte para os estudantes

mais vulneráveis, a fim de equilibrar a competição no acesso às bolsas do PROUNI (Senado Federal, 2021). Essas pressões ilustram como as disputas entre coalizões moldam o desenho final das políticas, resultando em medidas que atendem parcialmente às demandas por suporte financeiro sem comprometer o núcleo do programa de subsídios às instituições privadas (Capella; Brasil, 2015).

O programa também enfrentou críticas quanto à sua capacidade de garantir a permanência dos estudantes, especialmente em cursos de maior custo, como medicina e engenharia. A política de assistência estudantil, embora essencial, foi considerada insuficiente para lidar com todas as barreiras financeiras enfrentadas pelos beneficiários. Setores ligados à coalizão publicista continuaram a pressionar por maior alocação de recursos, enquanto a coalizão privatista manteve-se firme na defesa de que a ampliação do número de bolsas não poderia ser comprometida por gastos excessivos em assistência (Guerra, 2016). Esse embate evidencia como as decisões no âmbito do PROUNI são constantemente negociadas, refletindo uma lógica de equilíbrio entre inclusão social e interesses financeiros das instituições privadas.

Outra modificação significativa foi realizada em 2013, com a expansão das condições de elegibilidade e a flexibilização do processo seletivo para atender a um público ainda mais amplo. Nessa época, as bolsas foram estendidas a um maior número de candidatos com diferentes perfis socioeconômicos, ao mesmo tempo em que se ampliou a possibilidade de transferência de curso e de instituição, permitindo que os estudantes bolsistas adaptassem suas trajetórias acadêmicas às suas realidades pessoais e profissionais. Esse ajuste foi relevante, pois visava a reter estudantes que, por dificuldades de adaptação ao curso inicial, estavam desistindo do programa (Aguiar, 2016). Essas alterações se inserem na lógica das disputas típicas do campo da formulação de políticas públicas, onde diferentes coalizões defendem mudanças alinhadas aos seus interesses. Para a coalizão privatista, tais flexibilizações eram cruciais para garantir a manutenção e ampliação do programa, atendendo aos objetivos de preencher vagas ociosas no setor privado e fortalecer a base de alunos subsidiados pelo governo (Capella; Brasil, 2015). Nesse contexto, a flexibilização não foi apenas uma estratégia técnica, mas também o resultado de pressões articuladas dentro das arenas decisórias da educação superior, onde a interação entre coalizões determinou o formato final da política.

No entanto, essa flexibilização também intensificou a competitividade entre os candidatos, exigindo que as IES adequassem seus processos internos para atender à diversidade de perfis dos estudantes ingressantes. Amábile Pacios, vice-presidente da FENEP, destacou em uma audiência pública que essas mudanças foram necessárias para adaptar o programa ao perfil

variado dos estudantes de baixa renda, mas que seria essencial garantir apoio governamental contínuo para a permanência e conclusão dos cursos (Senado Federal, 2021).

Em 2014, o programa implementou uma política de assistência estudantil para atender as demandas de permanência dos bolsistas. Esse apoio foi instituído na forma de bolsas de permanência para estudantes de famílias de renda mais baixa, ajudando a cobrir custos adicionais, como transporte, alimentação e material didático, que ainda eram barreiras significativas para a conclusão do curso. Esse apoio financeiro suplementar tornou-se um recurso essencial para muitos bolsistas que, mesmo com isenção de mensalidades, tinham dificuldade em se manter nas universidades (Vieira; Silva; Vieira, 2017). Embora essa política tenha contribuído para reduzir a evasão, ela também evidenciou as limitações do PROUNI em suprir todas as necessidades financeiras de seus beneficiários, especialmente aqueles em cursos de tempo integral e de alta demanda. A inclusão dessas bolsas também pode ser compreendida à luz das negociações entre coalizões, onde setores ligados à educação pública e movimentos sociais pressionaram por mecanismos de suporte financeiro que pudessem assegurar não apenas o acesso, mas também a permanência dos estudantes. No entanto, a coalizão privatista conseguiu limitar o escopo desse apoio financeiro, mantendo como prioridade central o uso de recursos públicos na forma de subsídios às instituições privadas (Capella e Brasil, 2015). De acordo com a ABMES, essas bolsas de permanência foram uma das iniciativas mais importantes do programa, pois abordavam diretamente as dificuldades financeiras enfrentadas por estudantes de baixa renda, mas ainda apresentavam limitações por não serem suficientes para cursos de tempo integral e de alta demanda (ABMES, 2021).

Em 2015, diante das demandas crescentes e do aumento no número de instituições participantes, o governo estabeleceu um sistema de monitoramento para garantir que as IES participantes mantivessem um padrão mínimo de qualidade. Esse sistema visava a coibir práticas irregulares e assegurar que as instituições cumprissem integralmente as diretrizes do programa. Esse monitoramento incluiu avaliações periódicas da infraestrutura e da qualidade de ensino, especialmente nos cursos que concentravam um número significativo de bolsistas do PROUNI (Moreira; Souza, 2019). A implementação desse sistema de controle também buscava atender às críticas que apontavam para a baixa regulação sobre o setor privado de educação superior no Brasil, que expandia com rapidez, mas nem sempre com a devida atenção à qualidade educacional oferecida aos estudantes. No âmbito das disputas entre coalizões, a implementação desse sistema de monitoramento pode ser vista como uma tentativa de resposta às críticas levantadas por defensores do setor público, que cobravam maior controle e regulamentação do setor privado de educação superior (Dourado; Moraes; Siqueira, 2024).

Enquanto a coalizão privatista defendia condições mais flexíveis para a expansão do programa, setores ligados à qualidade educacional exigiam medidas de controle rigorosas para evitar que a expansão comprometesse a formação dos estudantes.

Apesar de suas contribuições significativas para a democratização da educação superior, o PROUNI também recebeu críticas. Alguns estudiosos argumentam que o foco excessivo do programa na inclusão ao invés da permanência prejudica a trajetória acadêmica dos estudantes. Como o PROUNI não contempla suporte integral para a permanência dos estudantes, muitos bolsistas enfrentam dificuldades financeiras e, por isso, acabam abandonando o curso. Outro ponto levantado na literatura acadêmica é o risco de “mercantilização” da educação superior, uma vez que o PROUNI subsidia o setor privado de ensino sem exigir contrapartidas de grande impacto na qualidade educacional (Alves; Fontes; Nascimento, 2013). Além disso, embora o programa tenha ampliado a inclusão de grupos historicamente excluídos, muitos bolsistas enfrentam dificuldades em cursos de alta demanda, como medicina e direito, devido às exigências financeiras adicionais inerentes a essas áreas (Bastiani; Arbage, 2018).

Em resumo, até 2016, o PROUNI consolidou-se como uma das políticas públicas mais abrangentes e de grande impacto para o acesso à educação superior no Brasil. Contudo, sua implementação evidenciou a constante negociação entre coalizões com interesses divergentes: enquanto a coalizão privatista obteve vitórias significativas ao garantir incentivos fiscais e a expansão da participação privada, a coalizão publicista enfrentou desafios ao tentar equilibrar essa expansão com medidas regulatórias e de controle de qualidade. O programa exemplifica como políticas de inclusão social, ao serem integradas à lógica de mercado, podem gerar benefícios amplos, mas também expor limitações estruturais, especialmente no que diz respeito à dependência do setor privado e à sustentabilidade das ações de permanência estudantil.

6.1.2 O Programa de Financiamento Estudantil (FIES)

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) foi criado em 1999 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, sucedendo o Programa de Crédito Educativo (CREDUC) com o objetivo de ampliar o acesso à educação superior para estudantes de baixa renda em instituições privadas. Desde o início, o FIES teve como premissa básica fornecer financiamento aos estudantes que não podiam arcar com o custo das mensalidades, possibilitando que pagassem os valores devidos após a conclusão do curso, em parcelas ajustadas à sua capacidade financeira. A criação do FIES respondia a uma crescente demanda por políticas públicas que

possibilitassem o acesso à educação superior em um contexto de expansão do setor privado, e refletia a intenção do governo de utilizar a estrutura existente nas instituições particulares para atender aos jovens que buscavam uma formação universitária, mas não tinham condições de pagar as mensalidades (Souza; Menezes, 2014).

O FIES foi regulamentado pela Lei nº 10.260 de 2001, que detalhou as regras do financiamento e definiu as condições de elegibilidade, as taxas de juros e os prazos de pagamento. Inicialmente, o programa oferecia financiamento com taxas de juros anuais relativamente baixas em comparação ao mercado, mas que ainda representavam um peso financeiro significativo para os estudantes de baixa renda ao longo do período de amortização. Para garantir a sustentabilidade do programa, a União estabeleceu o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) como uma reserva para cobrir possíveis inadimplências, assegurando assim a continuidade do FIES em longo prazo.

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), ao longo de sua trajetória, passou por várias modificações para responder aos desafios econômicos e sociais enfrentados por seus beneficiários e pelo próprio governo federal. Uma das reformulações mais significativas ocorreu em 2010, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da Lei nº 12.202. Esta lei trouxe mudanças que visavam tanto facilitar o acesso ao programa quanto aliviar as dificuldades financeiras dos estudantes beneficiados.

A redução da taxa de juros anual para 3,4% foi uma das principais alterações introduzidas pela nova legislação. Essa taxa era consideravelmente mais baixa em comparação às condições de mercado, o que tornava o financiamento mais acessível e menos oneroso para os estudantes. Com essa redução, o governo pretendia aliviar o peso do endividamento estudantil e permitir que os beneficiários do FIES, ao final do curso, tivessem uma dívida mais administrável, compatível com as perspectivas de empregabilidade e remuneração dos recém-formados. Esse ajuste foi considerado essencial para o sucesso do programa, já que taxas de juros altas anteriormente impostas dificultavam a quitação do financiamento por jovens que, muitas vezes, enfrentavam dificuldades de inserção no mercado de trabalho após a conclusão do curso (Vieira; Silva; Vieira, 2017). Segundo Guerra (2016), essas alterações ilustram como a coalizão privatista pressionou por ajustes que garantissem a expansão contínua da demanda por vagas no setor privado, ao mesmo tempo em que defendia a redução dos obstáculos financeiros para os estudantes como uma estratégia para assegurar o crescimento sustentável das matrículas.

Outra mudança significativa foi a ampliação do período de carência, estabelecendo que o pagamento do financiamento só deveria iniciar até 18 meses após a formatura. Essa

extensão do prazo foi crucial para os beneficiários do programa, pois lhes permitia buscar uma colocação profissional sem a pressão imediata de começar a quitar o financiamento. Antes dessa alteração, muitos estudantes tinham que iniciar o pagamento do FIES logo após a conclusão do curso, o que representava uma dificuldade para aqueles que ainda não tinham garantido um emprego estável e uma fonte de renda adequada para arcar com as parcelas do financiamento. A carência estendida visava dar aos estudantes uma margem de segurança para estabilizar sua situação financeira antes de iniciar os pagamentos, aumentando a viabilidade do programa e reduzindo o risco de inadimplência (Souza; Menezes, 2014). Para a coalizão privatista, essa medida foi vista como um meio eficaz de garantir que os estudantes permanecessem matriculados e concluíssem seus cursos sem interrupções, preservando a receita das instituições privadas, uma preocupação central dessa coalizão ao longo da formulação das políticas educacionais (Guerra, 2016).

Além disso, a nova legislação de 2010 eliminou a exigência de fiador para estudantes de baixa renda, removendo um dos principais entraves ao acesso ao FIES para aqueles em situação de vulnerabilidade econômica. Antes dessa mudança, a exigência de um fiador representava uma barreira significativa para estudantes de baixa renda, uma vez que muitos deles não conseguiam apresentar um garantidor com capacidade financeira para respaldar o contrato. A dispensa do fiador tornou o programa mais inclusivo, permitindo que estudantes em condições mais precárias tivessem acesso ao financiamento educacional. Essa alteração foi particularmente importante para estudantes de famílias de baixa renda e para aqueles sem vínculos familiares que pudessem atuar como fiadores, garantindo-lhes uma chance real de financiar seus estudos de maneira autônoma. A coalizão privatista apoiou essa mudança como parte de uma estratégia para expandir o acesso ao programa, entendendo que a eliminação dessa barreira permitiria uma base mais ampla de alunos nas instituições privadas. Conforme Guerra (2016), essa mudança reflete a pressão exercida no Congresso e nas arenas decisórias para flexibilizar as condições de acesso e promover a expansão contínua das matrículas nas instituições privadas, garantindo benefícios econômicos ao setor.

A reformulação do FIES em 2010 também introduziu o sistema de pré-seleção via Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que passou a ser um dos critérios principais para o ingresso no programa. Com essa medida, o governo federal pretendia aumentar a equidade e a meritocracia no processo de seleção, ao mesmo tempo em que fortalecia o ENEM como um exame central para o acesso à educação superior no Brasil. A partir de então, os candidatos ao FIES deveriam apresentar uma pontuação mínima no ENEM para serem elegíveis ao

financiamento, medida que foi considerada como uma forma de alinhar o programa aos critérios de qualidade acadêmica defendidos pelo governo (Aguiar, 2016).

Essas mudanças implementadas em 2010 refletiram uma abordagem mais inclusiva e ajustada às necessidades dos estudantes de baixa renda, ao mesmo tempo em que buscavam aumentar a sustentabilidade do FIES ao reduzir os índices de inadimplência. Ao reduzir a taxa de juros, ampliar o período de carência, eliminar a exigência de fiador e introduzir o ENEM como critério de seleção, o governo não apenas facilitou o acesso ao programa, mas também tentou assegurar que os estudantes pudessem arcar com os compromissos financeiros de forma viável após a conclusão do curso. Conforme Guerra (2016), essas mudanças foram moldadas pela busca da coalizão privatista em garantir a expansão contínua das matrículas nas instituições privadas, promovendo a eliminação de barreiras financeiras que limitavam o acesso de estudantes de baixa renda. Embora Guerra (2016) não trate especificamente do ENEM como critério de seleção, sua análise sobre o papel das políticas de financiamento na estruturação do setor privado reforça como a adoção de medidas que favorecem a competitividade acadêmica também beneficiava as instituições privadas ao elevar o prestígio e atrair estudantes qualificados.

A expansão do FIES nos anos seguintes foi expressiva e contribuiu para o aumento considerável no número de estudantes matriculados em instituições privadas de educação superior, especialmente em cursos de alta demanda. Entre 2010 e 2014, o número de contratos do FIES atingiu um pico histórico, de 1,28 milhão de contratos firmados, consolidando o programa como uma política central para o crescimento do setor privado (ABMES, 2014). Segundo Caldas, diretor-executivo da ABMES, a expansão do FIES era essencial para garantir o acesso democrático à educação, mas ele enfatizava que era necessário equilíbrio financeiro para que o programa não enfrentasse descontinuidade devido a cortes orçamentários (UOL, 2015). Essa preocupação reflete a constante pressão exercida pela coalizão privatista para preservar a continuidade das políticas de subsídio e evitar cortes que pudessem comprometer o crescimento das instituições privadas (Guerra, 2016).

Em 2015, o FIES passou por uma reestruturação que introduziu uma série de critérios mais rigorosos para o acesso ao financiamento, visando garantir a sustentabilidade do programa em um contexto de restrições fiscais. Entre as mudanças, destacou-se a exigência de uma pontuação mínima de 450 pontos no ENEM e a proibição de nota zero na redação como critérios de elegibilidade para o FIES. Essa medida foi recebida com controvérsias, pois, embora visasse aumentar o rigor acadêmico e assegurar que os beneficiários tivessem desempenho compatível com o nível universitário, limitava o acesso de estudantes que haviam enfrentado dificuldades

na formação básica e dependiam do financiamento para acessar a educação superior (Dotta; Bertazzoli, 2020). Para a FENEP, essas mudanças representaram um desafio adicional para a inclusão de estudantes de baixa renda, mas foram interpretadas como uma tentativa de proteger o programa de riscos de inadimplência em larga escala, garantindo sua sustentabilidade a longo prazo (Senado Federal, 2015). Essa lógica evidenciou o papel constante das negociações entre coalizões, onde os interesses econômicos das instituições privadas foram contrapostos às exigências de qualidade e controle fiscal.

As reformas sucessivas no FIES ilustram as disputas entre a coalizão privatista e a estatal, refletindo o conflito entre a preservação da lógica de subsídios para o setor privado e a pressão por maior controle sobre os investimentos públicos. A coalizão privatista buscava garantir a expansão do setor educacional privado com o mínimo de entraves regulatórios, enquanto a estatal defendia políticas de maior fiscalização e sustentabilidade financeira. Conforme Guerra (2016) destaca, o resultado dessas disputas foi um conjunto de concessões mútuas, no qual a expansão do acesso esteve frequentemente acompanhada de medidas restritivas, visando equilibrar inclusão social e responsabilidade fiscal.

Além das exigências de desempenho acadêmico, a reforma de 2015 também introduziu um sistema de classificação de cursos e instituições, priorizando aqueles com maiores índices de empregabilidade e potencial de retorno financeiro. O objetivo era alinhar o FIES às demandas do mercado de trabalho e garantir que os investimentos públicos no programa resultassem em maior empregabilidade para os estudantes. O objetivo era alinhar o FIES às demandas do mercado de trabalho e garantir que os investimentos públicos no programa resultassem em maior empregabilidade para os estudantes. Conforme destacou Caldas, diretor-executivo da ABMES, essas mudanças eram vistas positivamente pelo setor privado, pois aumentavam a atratividade dos cursos técnicos e de alta empregabilidade, favorecendo diretamente a expansão das instituições privadas (UOL, 2015). Contudo, essa reformulação gerou críticas por parte de educadores e acadêmicos, que questionavam o impacto da priorização de cursos técnicos e de alta empregabilidade em detrimento de áreas de conhecimento menos demandadas pelo mercado, mas de importância social significativa, como as ciências humanas e sociais (Guerra, 2016).

Em 2016, outra alteração importante foi implementada para melhorar a eficiência e a transparência do FIES: o governo introduziu um sistema de leilão para as vagas financiadas, no qual as IES ofereciam descontos nas mensalidades para os estudantes financiados pelo FIES. Esse modelo de leilão tinha como objetivo reduzir o valor dos contratos de financiamento, proporcionando economia para o programa e ampliando sua sustentabilidade financeira. Esse

ajuste visava equilibrar a expansão do FIES com o controle dos gastos públicos, respondendo às crescentes preocupações sobre o impacto fiscal do programa (Souza; Menezes, 2014). Conforme a FENEP, esse sistema foi visto como uma tentativa do governo de controlar os custos crescentes do programa sem comprometer completamente a capacidade das instituições privadas de continuar expandindo suas matrículas financiadas pelo FIES (Senado Federal, 2015). No entanto, educadores criticaram a medida, destacando que a lógica de leilão poderia induzir instituições a oferecerem descontos em cursos menos qualificados, comprometendo a qualidade do ensino oferecido aos estudantes de baixa renda.

Ao longo dos anos, o FIES consolidou-se como uma política pública essencial para o acesso à educação superior, especialmente entre as camadas populares. No entanto, o programa também se tornou objeto de controvérsia devido às dificuldades de sustentabilidade financeira e às mudanças sucessivas em seus critérios de acesso e condições de pagamento. As reformulações realizadas até 2016 refletem a tentativa do governo de adaptar o FIES às demandas econômicas e sociais, bem como de manter o equilíbrio entre inclusão social e responsabilidade fiscal.

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) teve sua trajetória marcada pela influência de diversos atores, incluindo setores públicos, especialistas em educação e lobbies das instituições privadas de educação superior. As implementações e sucessivas reformulações do programa refletem um processo de negociação entre interesses públicos e privados, em que se percebem tensões entre a busca por inclusão social e o fortalecimento econômico do setor educacional privado. Enquanto o governo federal defendia o FIES como uma política de democratização da educação superior, críticos destacavam o risco de o Estado estar delegando uma de suas funções essenciais – a educação superior – ao setor privado, favorecendo o crescimento desse mercado em detrimento de investimentos na rede pública (Segenreich; Castanheira, 2009; Catani; Hey; Gilioli, 2006). Esses especialistas argumentavam que, ao financiar diretamente estudantes em instituições particulares, o FIES reforçava uma lógica de mercantilização da educação, transformando o acesso à universidade em uma questão de consumo e de mercado, o que poderia comprometer o papel público da educação superior e a autonomia universitária (Alves; Fontes; Nascimento, 2013). As reformas sucessivas no FIES ilustram as disputas entre a coalizão privatista e a estatal, refletindo o conflito entre a preservação da lógica de subsídios para o setor privado e a pressão por maior controle sobre os investimentos públicos. Conforme destaca Guerra (2016), essas disputas não apenas moldaram o desenho final das reformas do FIES, mas também evidenciam o caráter dinâmico das políticas públicas no Brasil, sempre resultado de tensões e compromissos entre diferentes atores.

Os lobbies do setor privado foram protagonistas na defesa das reformas do FIES, argumentando que o financiamento estudantil era fundamental para o crescimento e a sustentabilidade das instituições de educação superior privadas, muitas das quais dependiam do FIES como fonte de receita para preencher vagas que, de outra forma, permaneceriam ociosas. A Associação Brasileira de Mantenedoras de Educação superior (ABMES), por exemplo, tem historicamente atuado na defesa dos interesses dessas instituições, defendendo a redução das taxas de juros e a eliminação da exigência de fiador, enfatizando que essas medidas tornariam o programa mais acessível para estudantes de baixa renda e, ao mesmo tempo, garantiriam o aumento da demanda nas instituições particulares (Vieira; Silva; Vieira, 2017). Sólon Caldas, diretor-executivo da ABMES, argumentou em entrevista que o FIES era essencial para democratizar o acesso, mas que medidas regulatórias excessivas poderiam comprometer a sustentabilidade financeira das instituições privadas (Correio Braziliense, 2022a).

A Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) e a Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP) também participaram das discussões, defendendo flexibilizações no FIES que favorecessem a entrada de mais estudantes, ao argumentar que a exigência de fiador ou a aplicação de juros elevados limitavam o potencial de crescimento do programa e, consequentemente, a receita das instituições privadas. Assim, a dispensa do fiador foi vista como uma vitória estratégica, permitindo que mais estudantes se matriculassem nas instituições privadas, o que, por consequência, aumentava a receita e a base de alunos dessas instituições. Assim, a dispensa do fiador foi vista como uma vitória estratégica, permitindo que mais estudantes se matriculassem nas instituições privadas, o que, por consequência, aumentava a receita e a base de alunos dessas instituições (Senado Federal, 2015).

Outra mudança significativa no FIES em 2010, fortemente influenciada pelos lobbies do setor educacional, foi a introdução do ENEM como critério de pré-seleção. Essa alteração foi defendida como uma forma de assegurar que os alunos financiados pelo FIES tivessem um desempenho acadêmico compatível com os requisitos mínimos de qualidade, aumentando assim a credibilidade do programa. No entanto, essa medida também alinhava o FIES aos interesses das instituições privadas, pois a exigência do ENEM reforçava a busca por estudantes que já estavam dispostos a ingressar na educação superior e que, ao mesmo tempo, possuíam um perfil acadêmico básico. Para o setor privado, essa mudança funcionava como um filtro que garantia que os estudantes financiados pelo FIES fossem mais preparados para acompanhar a formação superior, o que reduz os custos e o tempo investido em programas de reforço acadêmico e aumenta a taxa de retenção nos cursos (Aguiar, 2016).

A atuação dos lobbies do setor privado reflete uma estratégia articulada dentro da coalizão privatista, cuja influência no desenho das políticas públicas buscava garantir a expansão e a segurança financeira das instituições particulares. A introdução do ENEM e a eliminação do fiador, por exemplo, não apenas ampliaram o acesso de estudantes de baixa renda, mas também proporcionaram benefícios financeiros diretos às instituições privadas, ao reduzir o risco de inadimplência e assegurar um fluxo contínuo de matrículas. Como destacam Capella e Brasil (2015), esses ajustes atendiam às crenças centrais dessa coalizão, que prioriza a lógica de mercado como fundamento da expansão da educação superior privada.

A influência do Fórum das Entidades Representativas do Educação superior Particular, que reúne diversas associações, incluindo ABMES, CONFENEN e FENEP, intensificou-se durante a expansão acelerada do programa entre 2010 e 2014. Nesse período, o número crescente de contratos beneficiava diretamente as instituições privadas, que dependiam do financiamento para preencher vagas e aumentar sua base de estudantes. Em 2014, com o FIES registrando 1,28 milhão de contratos acumulados, os custos do programa dispararam, o que levou o governo a reavaliar a sustentabilidade financeira do financiamento estudantil. Nesse contexto, embora o governo tenha iniciado uma série de medidas regulatórias em 2015 para controlar os gastos, os lobbies educacionais continuaram a pressionar para que o programa mantivesse um alto nível de financiamento e flexibilidade para atender à crescente demanda dos estudantes, reforçando a importância do FIES para o equilíbrio financeiro das instituições privadas (Moreira; Souza, 2019).

Essas disputas refletem o embate constante entre a coalizão privatista e a estatal. Enquanto a primeira pressionava pela manutenção de critérios mais flexíveis, buscando maximizar a entrada de estudantes e garantir a estabilidade econômica das instituições privadas, a segunda visava implementar mecanismos de controle para equilibrar o orçamento público e assegurar a sustentabilidade do programa. Para Guerra (2016), essas tensões resultaram em um processo de negociação contínua, no qual os lobbies do setor privado conquistaram vitórias importantes, como a ampliação inicial do programa e a flexibilização dos critérios de acesso, mas também enfrentaram resistências significativas, especialmente com a introdução de medidas regulatórias mais rígidas a partir de 2015.

Os lobbies do setor educacional, ao longo dessas transformações, defenderam a ideia de que o FIES não era apenas uma ferramenta de inclusão social, mas também uma peça-chave para o fortalecimento da economia educacional, promovendo a geração de emprego e aumentando o número de profissionais qualificados. Esse discurso foi utilizado para justificar a expansão do financiamento, argumentando que o aumento do acesso à educação superior

resultaria em benefícios econômicos para o país a médio e longo prazo. Conforme declarou Sólton Caldas, diretor-executivo da ABMES, o FIES não é apenas um programa de inclusão social, mas uma política estratégica para o desenvolvimento do país, ao formar uma força de trabalho mais qualificada e atender às demandas do mercado (Correio Braziliense, 2022a). Entretanto, críticos apontam que essa lógica reforçava uma dependência do setor privado em relação aos recursos públicos, desviando investimentos que poderiam ser destinados ao fortalecimento das universidades públicas e à ampliação de vagas gratuitas.

Especialistas em políticas educacionais e alguns representantes do setor público expressaram preocupações em relação à mercantilização da educação superior, destacando que o FIES, ao garantir um número elevado de matrículas para o setor privado, incentivava o crescimento de instituições cuja qualidade de ensino nem sempre era adequadamente monitorada. Catani, Hey e Gilioli (2006) argumentam que essa dependência do financiamento público poderia comprometer a qualidade acadêmica e aumentar a vulnerabilidade financeira dos estudantes, que poderiam acabar sobrecarregados com dívidas a longo prazo.

A expansão acelerada do FIES e suas reformas refletem a atuação da coalizão privatista, que, como ressaltam Rodrigues, Sobrinho e Vasconcellos (2020), utiliza estratégias específicas de *advocacy* e influência política para garantir que os interesses das instituições privadas sejam incorporados no desenho das políticas educacionais. As reformas que flexibilizaram o acesso, eliminaram o fiador e ampliaram os critérios de financiamento garantiram um fluxo contínuo de recursos públicos para essas instituições, assegurando sua sustentabilidade econômica. Essa dinâmica ilustra um ponto central do Modelo de Coalizões de Defesa: a competição entre coalizões com crenças divergentes molda o processo político, sendo que, no caso do FIES, a coalizão privatista conseguiu estabelecer suas prioridades no cerne das reformas.

Em síntese, as reformas do FIES resultaram de um processo complexo de negociações entre interesses públicos e privados, evidenciando o embate entre diferentes coalizões na definição das políticas educacionais. Enquanto os lobbies das instituições privadas de educação superior enxergavam nas mudanças uma oportunidade de expandir suas receitas e garantir um fluxo constante de matrículas, especialistas em políticas públicas destacavam os riscos associados à dependência financeira e à mercantilização da educação. Essas alterações, embora tenham ampliado o acesso à educação superior, intensificaram o debate sobre os limites e as consequências do uso de recursos públicos para financiar programas que beneficiam diretamente o setor privado, frequentemente em detrimento da expansão e do fortalecimento da rede pública de ensino.

6.2 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O capítulo 6 apresentou e analisou as evidências empíricas da atuação da coalizão privatista na formulação e implementação das políticas públicas de educação superior no Brasil, com destaque para os programas PROUNI e FIES. A partir da análise documental e da revisão da literatura, foi possível identificar como instituições privadas, associações de mantenedoras e outros grupos de interesse influenciaram decisões políticas por meio de estratégias de lobby, pressão política e obtenção de incentivos fiscais. Essas ações moldaram um cenário educacional marcado pelo fortalecimento do setor privado, em detrimento da expansão da rede pública, revelando a dependência estrutural das políticas de democratização do acesso à educação superior em relação ao setor privado.

As análises evidenciam que o PROUNI, ao estruturar-se com base na concessão de isenções fiscais em troca de bolsas de estudo, consolidou-se como um mecanismo eficiente para ampliar o acesso à educação superior, mas, ao mesmo tempo, reforçou a mercantilização do ensino e a preponderância do setor privado. A atuação articulada dos lobbies privados garantiu não apenas a manutenção do programa, mas também influenciou modificações que flexibilizaram exigências regulatórias e asseguraram a rentabilidade das instituições privadas.

De forma semelhante, o FIES se consolidou como um instrumento estratégico para o financiamento estudantil, permitindo o crescimento expressivo do setor privado. Entretanto, as sucessivas reformas no programa, muitas delas impulsionadas pela coalizão privatista, refletiram tensões estruturais entre a ampliação do acesso e a sustentabilidade financeira do modelo adotado. As mudanças nos critérios de elegibilidade, a redução de taxas de juros, a eliminação do fiador e o uso do ENEM como critério de seleção ilustram a capacidade dessa coalizão em moldar as diretrizes do financiamento, de modo a preservar o equilíbrio financeiro das instituições privadas.

Outro aspecto central discutido no capítulo refere-se à competição entre a coalizão privatista e a publicista, sendo a primeira responsável por consolidar um modelo de expansão educacional baseado em subsídios públicos ao setor privado, enquanto a segunda defendeu investimentos estruturais na rede pública de educação superior. A vitória da coalizão privatista na definição do desenho das políticas públicas analisadas decorreu de sua habilidade em articular interesses econômicos e sociais, apresentando o setor privado como solução eficiente e de baixo custo para a democratização do acesso.

Por fim, as evidências apresentadas reforçam que, apesar de ampliarem o acesso à educação superior e contribuírem para a inclusão de grupos historicamente excluídos, as políticas analisadas reproduziram dinâmicas de mercado que colocam em xeque a sustentabilidade, a qualidade da formação oferecida e o papel do Estado na condução de um projeto educacional comprometido com o interesse público. Dessa forma, o capítulo 6 avança na compreensão dos desafios estruturais que caracterizam a educação superior brasileira e estabelece as bases para as discussões conclusivas sobre equidade, qualidade e sustentabilidade das políticas públicas destinadas ao setor.

7. CONCLUSÕES

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a atuação da coalizão privatista na formulação e implementação das políticas públicas de ampliação do acesso à educação superior no Brasil, especificamente nos programas PROUNI e FIES. Para isso, utilizou-se o modelo de Coalizões de Defesa como referencial analítico, permitindo compreender as dinâmicas de conflito e cooperação entre grupos de interesse na arena política educacional.

A partir da investigação, foi possível responder à primeira questão de pesquisa, que indagava de que maneira a coalizão privatista influenciou a formulação e a implementação das políticas públicas de ampliação do acesso à educação superior no Brasil, especialmente nos programas PROUNI e FIES. Os achados demonstram que essa coalizão exerceu influência determinante na concepção dos programas estudados, moldando suas diretrizes de acordo com interesses do setor privado. No caso do PROUNI, a pesquisa evidenciou que a estruturação do programa foi fortemente condicionada pela pressão de grupos ligados à educação privada, resultando em um modelo baseado na concessão de isenções fiscais em troca de bolsas de estudo. Ao longo dos anos, a implementação do programa foi progressivamente ajustada para atender a demandas do setor privado, como a flexibilização de exigências regulatórias e a ampliação dos benefícios fiscais, consolidando um cenário no qual o Estado subsidia diretamente o setor privado para promover o acesso à educação superior.

A influência da coalizão privatista tornou-se ainda mais expressiva ao longo dos anos, especialmente quando o PROUNI se consolidou como um mecanismo central para a ocupação das vagas ociosas em instituições privadas. O programa, que garantiu financiamento indireto ao setor privado, estabeleceu um precedente para a ampliação de estratégias semelhantes em políticas futuras. Foi nesse contexto que o FIES se tornou um elemento crucial na dinâmica da educação superior no Brasil. Embora criado em 1999, foi a partir de 2010 que o programa passou por mudanças significativas que facilitaram o acesso ao financiamento estudantil, com a redução de juros, a eliminação da exigência de fiador e a ampliação do período de carência. Essas reformas favoreceram substancialmente as instituições privadas, que passaram a contar com um volume crescente de estudantes financiados pelo Estado. Contudo, a falta de um controle rigoroso sobre a qualidade dos cursos ofertados e a ausência de critérios para a sustentabilidade financeira do programa levaram a uma crise no modelo de financiamento. Em 2015, o governo implementou restrições mais rígidas para mitigar os riscos de endividamento e inadimplência, o que impactou diretamente a expansão do setor privado e evidenciou os limites da dependência de subsídios públicos para a educação superior.

A segunda questão de pesquisa buscou responder quais são os efeitos da atuação da coalizão privatista sobre a democratização do acesso à educação superior no Brasil. Os achados confirmam que houve uma expansão significativa de vagas e uma inclusão expressiva de estudantes de baixa renda na educação superior brasileira. No entanto, essa ampliação ocorreu predominantemente via setor privado, evidenciando os desafios impostos pela lógica de mercantilização da educação. Os indicadores mostram que, embora mais estudantes tenham ingressado na educação superior, a qualidade da formação oferecida tornou-se uma preocupação central, sobretudo em instituições com baixo desempenho em avaliações do MEC e com modelos pedagógicos voltados mais para a captação de matrículas do que para a formação integral dos alunos.

A análise dos resultados permite compreender a dinâmica complexa de tensão entre a expansão da educação superior e sua efetiva democratização. O aumento expressivo no número de matrículas e o ingresso de estudantes de baixa renda representam, sem dúvida, um avanço na democratização da educação superior brasileira, especialmente em um país historicamente marcado por profundas desigualdades sociais e educacionais. No entanto, esse avanço foi condicionado a um modelo que priorizou o setor privado como principal via de ampliação do acesso, transferindo parte da responsabilidade do Estado para instituições privadas que, embora tenham absorvido uma parcela significativa da demanda reprimida, operam sob lógicas mercadológicas que nem sempre convergem com os princípios da educação como um direito social. Dessa forma, o modelo adotado gerou contradições importantes: enquanto viabilizou a entrada de milhões de estudantes na educação superior, também fortaleceu um cenário de dependência estrutural do setor privado, estabelecendo um mecanismo no qual o acesso à universidade passou a estar intrinsecamente vinculado à capacidade do Estado de subsidiar essas instituições por meio de isenções fiscais e programas de financiamento estudantil.

Esse dilema encontra respaldo na literatura especializada, que oferece interpretações divergentes sobre o papel do Estado na relação com o setor privado. Alguns autores argumentam que, diante das restrições orçamentárias e da impossibilidade de expandir rapidamente a rede pública de educação superior, a cooperação público-privada emergiu como um caminho pragmático para viabilizar o acesso de estudantes de baixa renda a cursos superiores (Guerra, 2016; Ristoff, 2013; 2014; 2018). Sob essa perspectiva, o PROUNI e o FIES teriam desempenhado um papel fundamental ao otimizar a infraestrutura já existente nas instituições privadas, garantindo um acesso mais imediato a um contingente significativo de estudantes que, de outra forma, permaneceriam excluídos da educação superior. No entanto, há uma corrente crítica que aponta para os riscos desse modelo, destacando como a dependência excessiva do

setor privado contribuiu para a mercantilização da educação superior e para a precarização da formação oferecida, uma vez que as instituições, orientadas pela lógica de mercado, priorizaram a ampliação do número de matrículas em detrimento de investimentos substanciais na qualidade do ensino (Sguissardi, 2015; Chaves, 2009; Mancebo, 2010; Bastiani, 2018; Arruda, 2011; Carvalho, 2013).

Os achados desta pesquisa reforçam essa segunda interpretação, evidenciando que, apesar da expansão quantitativa, as políticas analisadas não garantiram avanços estruturais que consolidassem a educação superior como um direito universal e plenamente democratizado. O modelo estabelecido, ao privilegiar parcerias com o setor privado, acabou reproduzindo desigualdades no interior do próprio sistema educacional, uma vez que a qualidade da formação ofertada varia significativamente entre as instituições beneficiadas. Assim, o fenômeno democratização/ mercantilização da educação superior no Brasil não pode ser dissociado do avanço do neoliberalismo e da financeirização do setor educacional, processos que transformaram o ensino superior em um espaço de acumulação de capital e que redefiniram a relação entre Estado e mercado.

Além disso, a ausência de mecanismos rigorosos de regulação permitiu que algumas instituições de ensino superior priorizassem estratégias de crescimento baseadas na maximização do número de alunos em detrimento do aprimoramento pedagógico e da infraestrutura acadêmica. A partir dessa perspectiva, torna-se evidente que a ampliação do acesso não pode ser dissociada da necessidade de assegurar condições equitativas de permanência e qualidade, evitando que a expansão quantitativa se traduza em novas formas de estratificação social no campo da educação superior.

Para mitigar os efeitos negativos da mercantilização da educação superior e garantir que a expansão do acesso seja acompanhada de um compromisso com qualidade e equidade, é fundamental fortalecer os mecanismos de regulação e supervisão das instituições privadas que recebem financiamento público. A adoção de critérios mais rigorosos de avaliação institucional, associada à exigência de contrapartidas concretas das instituições beneficiadas, poderia reduzir os impactos da financeirização do ensino e assegurar que os recursos públicos investidos tenham um retorno efetivo em termos de qualidade educacional. Além disso, é necessário repensar o papel do Estado no financiamento da educação superior, ampliando investimentos na rede pública e reduzindo gradualmente a dependência do setor privado como principal meio de acesso. O fortalecimento de políticas de assistência estudantil, a diversificação de modelos de financiamento e a priorização de investimentos em infraestrutura acadêmica e programas de formação docente são elementos fundamentais para garantir que a democratização da educação

superior não se restrinja ao aumento de matrículas, mas represente uma mudança estrutural no acesso e na permanência dos estudantes.

Assim, a pesquisa contribui para a compreensão das dinâmicas políticas e econômicas que estruturam a educação superior no Brasil, demonstrando como a interação entre coalizões de defesa influencia decisões estratégicas e molda os rumos da inclusão educacional no país. Ao analisar criticamente a expansão da educação superior sob a ótica da mercantilização, o estudo oferece subsídios para o aperfeiçoamento das políticas educacionais, garantindo que a democratização da educação superior não ocorra às custas da qualidade e da função pública da educação.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, V. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 113-126, 2016.
- ALMEIDA, M. L. P.; FÁVERO, A.; TONIETO, C. A expansão do ensino superior no Brasil sob influência da Declaração de Bolonha: primeiras aproximações. **Revista Inter. Educ. Sup.**, Campinas, v. 3, n. 2, p. 182-198, 2015.
- ALVES, L. L.; FONTES, D. G. A.; NASCIMENTO, T. A. Das reformas do Educação superior a Criação do PROUNI: Inclusão Social ou Mercantilização do Educação superior? **Revista Expressão Católica**, v. 2, n. 1, p. 119-128, 2013.
- ALVES, E. M.; GONÇALVES, R. M. P. Educação como mercadoria: desafios da educação superior em meio ao capitalismo em crise. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 5, n. 1, p. e019025, 2019.
- ARAUJO, S. Entre el ingreso y la graduación: el problema de la democratización em la universidad. **Espacios em Blanco. Revista de Educación**, Buenos Aires, v. 1, n. 27, p. 35-61, 2017.
- ARRUDA, A. L. B. Políticas da Educação Superior no Brasil: Expansão e Democratização: Um Debate Contemporâneo. **Espaço do Currículo**, João Pessoa, v. 3, n. 2, p. 501-510, 2011.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). **Diplomas de 1,6 milhão de estudantes ameaçados pela reforma tributária**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/4154>.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). **Em 2014, Fies registra 1,28 milhão de contratos firmados pelo FNDE**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.abmes.org.br/noticias/detalhe/980>.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). **Orgulho e preconceito: cinco mitos sobre a educação particular no Brasil**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://abmes.org.br/blog/detalhe/13949/orgulho-e-preconceito-cinco-mitos-sobre-o-a-educacao-particular-no-brasil>.
- BALL, S. J. **Educação global S.A.**: Novas redes e o imaginário neoliberal. Tradução: Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.
- BARBOSA, M. L. O.; NEVES, C. E. B. Internacionalização da educação superior: instituições e diplomacia do conhecimento. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 22, n. 54, p. 22-44, 2020.
- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede Unida, 2015, p. 221-272.
- BASTIANI, S. C.; ARBAGE, L. A. As políticas para expansão e democratização do acesso à educação superior no cenário brasileiro. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 20, n. 44, p. 137-152, 2018.

BERNASCONI, A.; CELIS, S. Higher Education Reforms: Latin America in Comparative Perspective. **Education Policy Analysis Archives**, Tempe, v. 25, n. 67, p. 1-15, 2017.

BERTOLIN, J. C. G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 22, p. 237-248, 2011.

BRETAS, T. As bolsas, o crédito e os fundos. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 11, n. 3, p. 7-18, 2019.

BRITTO, L. P. L.; SILVA, E. O.; CASTILHO, K. C.; ABREU, T. M. Conhecimento e formação nas IES periféricas: perfil do aluno “novo” da educação superior. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 777-791, 2008.

CAIRNEY, P. **Understanding Public Policy: theories and issues**. Londres: Palgrave Macmillan, 2012.

CALDERÓN, A. I. Universidades mercantis: a institucionalização do mercado universitário em questão. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 61-72, 2000.

CAMPOS, I. M. B. M.; FERRAZ, F. S.; CAETANO, E. F. S.; FERREIRA, D. R. S. A. Prouni: uma análise da estratégia 12.20, da meta 12, do Plano Nacional de Educação (2014-2024) para aumentar o acesso à educação superior. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 11, n. 24, p. 1-19, 2021.

CAPELLA, A. C. N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Ideias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum.**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 13-34, 2015.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.

CARVALHO, C. H. A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 761-776, 2013.

CASTRO, A. M. D. A.; ARAÚJO, N. V. C. G. Educação superior no Brasil e a utilização da Educação a Distância como estratégia de expansão e massificação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 189-209, 2018.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Educação superior? **Educar**, Curitiba, v. 22, n. 28, p. 125-140, 2006.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. A educação superior. In: Oliveira, R. L. P.; Theresa, A. (Org.). **Organização do Ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2007.

CHAO JR., R. Y. Entrepreneurial Universities in ASEAN Nations: Insights from Policy Perspective. **Journal of Comparative and International Higher Education**, Yorktown, v. 10, n. 3, p. 6-13, 2018.

CHAUÍ, M. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. Política de expansão da educação superior no Brasil – o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 04, p. 49-72, 2016.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, 2010.

CHAVES, V. L. J. Parceria público-privada na gestão da universidade pública brasileira. **Cadernos de Educação**, Pelotas, v. 1, n. 33, p. 311-324, 2009.

CHAVES, V. L. J. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. **Educação Temática Digital**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 427-441, 2015.

CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Revista Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 40, n. 1, p. e37668, 2018.

CHAVES, V. L. J.; SANTOS, M. R. S.; KATO, F. B. G. Financiamento público para o educação superior privado-mercantil e a financeirização. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 14, n. 8, p. 1-20, 2020.

CONTEE. **Precisamos romper com a flexibilização regulatória**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://contee.org.br/precisamos-romper-com-a-flexibilizacao-regulatoria/>.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

CORREIO BRAZILIENSE. **Educação básica deve estar no centro do debate para mudanças no país**. Brasília, 18 dez. 2022a. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/12/5059500-educacao-basica-deve-estar-no-centro-do-debate-para-mudancas-no-pais.html>.

CORREIO BRAZILIENSE. **PROUNI merece ser mantido e até ampliado, diz presidente da ABMES**. Brasília, 12 dez. 2022b. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/12/5059343-prouni-merece-ser-mantido-e-ate-ampliado-diz-presidente-da-abmes.html>.

CRISTOFOLETTI, E. C.; DIBBERN, T. A. Tendências à mercantilização e privatização da Universidade e do ensino superior diante da atual conjuntura político-econômica no Brasil. **Revista Impulso**, Piracicaba, v. 28, n. 73, p. 122-136, 2018.

CRUZ, A. G. Desafios da inclusão no processo contemporâneo de expansão da educação superior brasileira: democratização ou massificação do acesso? **EccoS – Ver. Cient.**, São Paulo, v. 1, n. 49, p. 1-23, 2019.

CUNHA, L. A. **A universidade reformanda**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. 2 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DOTTA, A. G.; BERTAZOLLI, C. B. A. Política de acesso e permanência educação superior no Brasil: o Programa Universidade Para Todos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fé, v. 7, n. 2, p. 279-298, 2020.

DINIZ, J. A. R.; OLIVEIRA, J. F.; LIMA, D. C. B. P. A mercantilização da educação superior no Brasil: financeirização e oligopolização. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 59, n. 61, p. 1-19, 2021.

DOURADO, L. F.; MORAES, K. N.; SIQUEIRA, R. M. Educação superior a distância no Brasil: flexibilização regulatória, expansão e privatização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 45, n. 1, p. 8-27, 2024.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 14 ed. Boston: Pearson Education, 2013.

FÁVERO, A. A.; BECHI, D. O financiamento da educação superior no limiar do século XXI: o caminho da mercantilização da educação. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 3, n. 1, p. 90-113, 2017.

FÁVERO, M. L. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 197-226, 2004.

FENEP. **FENEP participa da audiência pública sobre o novo PNE**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.fenep.org.br/fenep-participa-da-audiencia-publica-sobre-o-novo-pne/>

FERREIRA, S. As políticas de expansão para educação superior dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016): inclusão e democratização? **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 23, n. 2, p. 257-272, 2019.

FERNANDES, I. R.; GRIBOSKI, C. M.; MENEGHEL, S. M. Novos indicadores para a educação superior brasileira: eles são necessários? In: **SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR**, 24., 2016, Rio de Janeiro. Anais [...]. Brasília: Observatório Universitário, 2017. p. 1-15.

FIGUEIREDO, J. C. Impeachment no Brasil: o governo Temer e a privatização nas Universidades públicas brasileiras. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 9, n. 3, p. 161-181, 2017.

FRANCA, A. G. Educação e mercantilização: um estudo sobre a expansão do setor de Educação superior privado no Brasil a partir da década de 1990. **Revista Brasileira de Educação superior**, Passo Fundo, v. 3, n. 1, p. 98-111, 2017.

GALZERANO, L. S.; MINTO, L. W. Capital fictício e educação no Brasil: um estudo sobre a lógica contemporânea da privatização. **Ecco S – Revista Científica**, São Paulo, v. 1, n. 47, p. 61-80, 2018.

GIRON, G. R. Políticas públicas, educação e neoliberalismo: o que isso tem a ver com cidadania? **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 17-26, 2008.

GONÇALVES FILHO, A.; FARAGE, E. Educação superior pública e o Future-se: o projeto do capital em tempos de ascensão da extrema direita. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 44, p. 33-49, 2019.

GUERRA, L. C. B. **O processo de formulação do Programa Universidade para Todos**: atores, coalizões e interesses. Natal: Editora IFRN, 2016.

HILL, M. **The public policy process**. 4 ed. Londres: Pearson Education, 2005.

HUGONNIER, B. Current and Future Trends in the World of Universities. **Higher Education Forum**, Hiroshima, v. 13, n. 1, p. 43-56, 2016.

JESSOP, B. Varieties of academic capitalism and entrepreneurial universities On past research and three thought experiments. **Higher Education**, Nova York, v. 73, n. 6, 853-870, 2017.

KATO, F. B. G.; CHAVES, V. L. J.; MEGUINS, R. C. O modelo de governança corporativa na educação superior e as repercussões no trabalho docente: um estudo de caso. **Arquivos Analíticos de Políticas Educacionais**, Tempe, v. 28, n. 9, p. 1-29, 2020.

LEHER, R. Projetos e modelos de autonomia e privatizações das universidades públicas. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Universidades na penumbra**: neoliberalismo e reestruturação universitária. São Paulo: Cortez, 2001, p. 151-187.

LEHER, R. **Universidade e heteronomia cultural no capitalismo dependente**: um estudo a partir de Florestan Fernandes. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

LEHER, R. **Autoritarismo contra a Universidade**: o desafio de popularizar a defesa da educação pública. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

LIMA, K. Universidade pública e contrarrevolução: da “travessia de uma ponte” ao “caminho da prosperidade”. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 15-32, 2019.

LOURENÇO, V. J. M. M.; SILVEIRA, V. O. Instituições privadas de educação superior: o PROUNI e qualidade da educação. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 23-44, 2016.

LUCARDI, A. C. Las políticas universitarias del nuevo gobierno en Argentina: el desafío de fortalecer la democratización de la Universidad. **Universidades**, Cidade do México, v. 71, n. 85, p. 81-96, 2020.

MA, J.; VIEIRA, D. M. Aprendizado e mudança em políticas públicas: explorando possibilidades no modelo de coalizões de defesa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1672-1690, 2020.

MANCEBO, D. A reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 885-866, 2004.

MANCEBO, D. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 141, p. 875-892, 2017.

MANCEBO, D. O golpe de 2016 e os impactos para a educação superior brasileira. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 56, n. 49, p. 62-84, 2018.

MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J. R.; SCHUGURENSKY, D. A educação superior no Brasil diante da mundialização do capital. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 04, p. 205-225, 2016.

MANCEBO, D. Trabalho docente na educação superior brasileira: mercantilização das relações e heteronomia acadêmica. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 23, n. 2, p. 73-91, 2010.

MANCEBO, D.; VALE, A. A.; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, 2015.

MARTINS, C. B. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, 2009.

MCCONNELL, A.; HART, P. Inaction and public policy: understanding why policymakers “do nothing”. **Policy Sciences**, Sydney, v. 52, n. 4, p. 645-661, 2019.

MEADOWS, J. J. Resisting Commodification in Honors Education. **Journal of the National Collegiate Honors Council**, Lincoln, v. 20, n. 1, p. 57-62, 2019.

MENDOZA, P.; DORNER, L. The Neoliberal Discourse in Latin American Higher Education: A Call for National Development and Tighter Government Control. **Education Policy Analysis Archives**, Tempe, v. 28, n. 176, p. 1-28, 2020.

MENEGHEL, S. M.; CAMARGO, M. S.; SPELLER, P. (Org.). **De Havana a Córdoba**: duas décadas de educação superior na América Latina. Brasília: Editora Nova Letra, 2018.

MENEGHEL, S. M. Considerações sobre o atual sistema de educação superior no Brasil. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 7, n. 1, p. 341-348, 2017.

MINTO, L. W. A educação superior entre o público e o privado: do PNE à PEC 241/2016. In: Silva Jr, J. R. et al. (Org.). **Política de educação superior brasileira**: apontamentos e perspectivas. Belo Horizonte: Fino Traço, 2017, p. 17-44.

MINTO, L. W. **As reformas do ensino superior no Brasil**: o público e o privado em questão. Campinas: Autores Associados, 2006.

MONT’ALVÃO, A. Diferenciação institucional e desigualdades no ensino superior. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 131-145, 2015.

MOREIRA, C. R. B. S.; SOUZA, A. R. Democratização do acesso à educação superior em debate: avaliação do PROUNI. **Estud. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 202-223, 2019.

MOUNT, J.; BÉLANGER, C. H. Entrepreneurship and image management in higher education: pillars of massification. **The Canadian Journal of Higher Education**, Ottawa, v. 34, n. 2, p. 125-140, 2004.

NASCIMENTO, L. H. **As estratégias e alianças da Associação Brasileira de Mantenedoras de Educação superior (ABMES) na definição das políticas públicas para a educação superior brasileira de 1982 a 2016**. 2021. 142 p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Paulo, 2021.

NIEROTKA, R. L.; SALATA, A.; MARTINS, M. K. Fatores associados à evasão no ensino superior: um estudo longitudinal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 53, e09961, 2023.

OLIVEIRA, D. A. Regressão conservadora e ameaças às políticas públicas em educação na América Latina. **Revista Temas em Educação**, João Pessoa, v. 29, n. 3, p. 181-204, 2020.

OLIVEIRA, J. F.; FERREIRA, A. M.; MORAES, K. N. A política e a cultura de inovação na educação superior no Brasil. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Educação superior e produção do conhecimento**. Campinas: Mercado de Letras, 2015. p. 127-164.

PAULA, A. S. N.; LIMA, K. R. R.; FERREIRA, E. L.; COSTA, F. J. F. A pátria educadora e o abandono da educação superior: a predominância dos interesses dos empresários da educação. **Revista HISTEDBR**, Campinas, v. 1, n. 9, p. 187-204, 2016.

PAULA, M. F. C. Políticas de democratização da educação superior brasileira: limites e desafios para a próxima década. **Revista Avaliação**, Sorocaba, v. 22, n. 2, p. 301-315, 2017.

PEREIRA, T. I.; SILVA, L. F. S. C. As políticas públicas do ensino superior no governo Lula: expansão ou democratização? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 10-31, 2010.

PIRES, D. O.; PERONI, V. M. V. A história da educação brasileira sob o enfoque da relação público-privada: limites e possibilidades para a sua democratização. **Revista Contrapontos**, Itajaí, v. 19, n. 2, p. 10 – 27, 2019.

PLANTE, J. The Conflict of Commodification of Traditional Higher Education Institutions. **Academic Leadership Journal in Student Research**, Hays, v. 4, n. 1, p. 1-9, 2016.

QUIVY, R.; CAMPENHOULDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. 6 ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 2005.

RISTOFF, D. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 19, n. 3, p. 723-748, 2014.

RISTOFF, D. Os desafios da avaliação em contexto de expansão e inclusão. **Revista Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 26, n. 1, p. 9-32, 2018.

RISTOFF, D. Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização. **Cadernos do GEA**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 2013.

RODRIGUES, C. L.; ZIEGELMANN, P. K. Metanálise: um guia prático. **Revista HCPA**, Porto Alegre, v. 30, n. 4, p. 436-447, 2010.

RODRIGUES, D. C.; SOBRINHO, M. V.; VASCONCELLOS, A. M. A. Formação de coalizão de defesa e atores chave da política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1711-1728, 2020.

RODRIGUES, J. **Os empresários e a educação superior**. Campinas: Autores Associados, 2007.

ROSA, C. M.; SANTOS, F. F. T. Vagas ociosas na educação superior brasileira: limites e contradições das políticas de expansão e democratização do acesso. **Revista Quaestio**, Sorocaba, v. 23, n. 2, p. 503-521, 2021.

ROSA, E. L.; SILVA, T. S. Uma reflexão sobre a evasão escolar na educação superior do Brasil (2009-2019). **Revista Observatório de La Economia Latinoamericana**, Curitiba, v. 21, n. 11, p. 22516-22534, 2023.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. 3 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração (UFSC), 2014.

RUIZ, M. J. F.; CZERNISZ, E. C. S.; FERNANDES, T. C. Políticas para a educação superior nos limites da democracia liberal. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 26, n. 3, p. 123-135, 2018.

SABATIER, P. A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy**. Oxford, v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (ed.) **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007, p. 189-220.

SACCARO, A.; FRANÇA, M. T. A. Apoio financeiro ou tipo de escola de ensino médio? Uma análise do FIES e do PROUNI sobre a sobrevivência de estudantes no ensino superior brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 47-76, 2021.

SANTOS, A. V.; CHAVES, V. L. J. Influência de atores privados no fortalecimento da privatização da educação superior brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 41, p. e241276, 2020.

SAVIANI, D.; ALMEIDA, J. S.; SOUZA, R. F.; VALDEMARIN, V.T. **O Legado Educacional do Século XX no Brasil**. 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SCHULTZ, T. W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

SCHULTZ, T. W. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SENADO FEDERAL. **Futuro do PROUNI será debatido na Comissão de Educação**. Brasília, 5 nov. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/05/futuro-do-prouni-sera-debatido-na-comissao-de-educacao-na-quarta>.

SENADO FEDERAL. **Regras mais rigorosas no FIES são necessárias, mas governo não foi transparente, dizem debatedores**. Brasília, 28 abr. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/04/28/regras-mais-rigorosas-no-fies-sao-necessarias-mas-governo-nao-foi-transparente-dizem-debatedores>.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Editora Cortez, 2013.

SEGENREICH, S. C. D.; CASTANHEIRA, A. M. Expansão, privatização e diferenciação da educação superior no Brasil pós-LDBEN/96: evidências e tendências. **Ensaio: aval. Pol. Públic. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 55-86, 2009.

SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educação e Sociedade**, v. 36, n. 133, p. 867-889, 2015.

SGUISSARDI, V. Educação superior no limiar do novo século: traços internacionais e marcas domésticas. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 3, n. 7, p. 121-144, 2002.

SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formulação universitária. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008.

SGUISSARDI, V. **Universidade brasileira no século XXI**: desafios do presente. São Carlos: Diagrama Acadêmico, 2021.

SGUISSARDI, V. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 191-222, 2005.

SILVA JÚNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 29, p. 5-27, 2005.

SILVA JÚNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. A Reforma da educação superior no Brasil: renúncia do Estado ou privatização do público. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 13, n. 2, p. 81-110, 2000.

SOARES, A. G.; ALVES, R. P. Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, São Carlos, v. 1, n. 1, p. 64-77, 2015.

SOUZA, M. R. A.; MENEZES, M. Programa Universidade Para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando? **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 609-634, 2014.

UOL. **Setor privado nunca controlou FIES, diz ABMES**. São Paulo, 16 mar. 2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2015/03/16/setor-privado-nunca-controlou-fies-diz-abmes.htm>.

VIANA, G.; LIMA, J. F. Capital humano e crescimento econômico. **Interações**, Campo Grande, v. 11, n. 2, p. 137-148, 2010.

VICENTE, V. M. B. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, 2015.

VIEIRA, J. J.; SILVA, P. A.; VIEIRA, A. L. C. A política de educação a distância e o aumento das vagas nas instituições de educação superior: apontamentos. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 21, n. 1, p. 776-792, 2017.

WORLD BANK. **Aprendizagem para Todos**: Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento. Washington, DC: Banco Mundial, 2011.

WORLD BANK. **Education Strategy 2020**: Learning for All. Washington, DC: World Bank, 2011.

WORLD BANK. **Financing education in developing countries**: an exploration of policy options. Washington, DC: World Bank, 1986.

WORLD BANK. **Higher education**: the lessons of experience. Washington, DC: World Bank, 1994.

WORLD BANK. **Higher Education in Brazil**: Challenges and options. Washington, DC: World Bank, 2002.

WORLD BANK. **Higher education in developing countries**: peril and promise. Washington, DC: World Bank, 2000.

WORLD BANK. **The financing and management of higher educations**: A status report on the worldwide reforms. Washington, DC: World Bank, 1998.

WORLD BANK. **The Road to Academic Excellence**: The Making of World-Class Research Universities. Washington, DC: World Bank, 2011.

WORLD BANK. **World Development Report**: Mind, Society, and Behavior. Washington, DC: World Bank, 2015.