

**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS NO ENSINO
SUPERIOR BRASILEIRO: UMA REVISÃO
INTEGRATIVA NOS ANAIS DA ANPEd**

**LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EN LA
EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑA: UNA
REVISIÓN INTEGRADORA EN LOS ANALES DE LA
ANPEd**

**THE IMPLEMENTATION OF POLICIES IN
BRAZILIAN HIGHER EDUCATION: AN
INTEGRATIVE REVIEW IN THE ANPEd
PROCEEDINGS**

DOI: doi.org/10.31692/2595-2498.v8i3.313

Ricardo Augusto da Silva

Doutor, Universidade Federal de Alagoas, ricardosilva@arapiraca.ufal.br

Clesivaldo da Silva

Mestre, Secretaria Municipal de Abreu e Lima - PE, clesivaldo.silva@ufpe.br

Vanessa Maria Costa Bezerra Silva

Doutora, Secretaria de Estado da Educação de Alagoas - SEDUC/AL,
vanessabezerra@professor.educ.al.gov.br



RESUMO

Desde a década de 1990, inúmeras políticas públicas foram elaboradas para o ensino superior brasileiro, e ao longo do tempo essas medidas têm apresentado resultados que imprimem uma trajetória importante que precisa ser compreendida. Nesse sentido, cabe discutir o processo de implementação dessas políticas, pois tal sucesso pode ser atribuído a essa etapa, já que ela não só materializa o conteúdo de determinada política, como também pode revelar dificuldades e capacidades mobilizadas nesse processo. Assim, o presente artigo tem como questão norteadora, o seguinte: como foram feitas as análises acerca da implementação de políticas públicas para o ensino superior no Brasil? Para responder a essa pergunta, o estudo realizou uma revisão integrativa (RI) dos Anais do evento principal da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), publicados entre os anos de 2000 a 2020. A RI é considerada um tipo de estudo em que se busca sintetizar o conhecimento acumulado acerca de um tema específico, integra os resultados de diferentes pesquisas desenvolvidas sobre um tema, além de possibilitar a integração entre a análise de estudos teóricos e empíricos. A escolha pela ANPEd se deu pela relevância que possui para a comunidade científica da área de educação. A pesquisa e seus principais resultados apontaram a pouca utilização de referenciais teóricos da Administração Pública e da Ciência Política, bem como a ausência significativa da aplicação do conceito de implementação de política pública, apesar dos trabalhos analisados contemplarem em sua maioria políticas do modelo *top-down* de implementação de políticas públicas. Por fim, ficou evidente também a conexão existente entre implementação e avaliação.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Educação Superior; Implementação; Revisão Integrativa.

RESUMEN

Desde la década de 1990, se han elaborado numerosas políticas públicas para la educación superior brasileña, y con el tiempo estas medidas han mostrado resultados que configuran una trayectoria importante que necesita ser comprendida. En este sentido, es pertinente discutir el proceso de implementación de dichas políticas, ya que ese éxito puede atribuirse a esta etapa, pues no solo materializa el contenido de una política determinada, sino que también puede revelar dificultades y capacidades movilizadas en ese proceso. Así, el presente artículo tiene como pregunta orientadora la siguiente: ¿cómo se han realizado los análisis sobre la implementación de políticas públicas para la educación superior en Brasil? Para responder a esta pregunta, el estudio realizó una Revisión Integradora (RI) de los Anales del principal evento de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación (ANPEd), publicados entre los años 2000 y 2020. La RI se considera un tipo de estudio que busca sintetizar el conocimiento acumulado sobre un tema específico, integra los resultados de diferentes investigaciones desarrolladas sobre dicho tema y permite la integración entre el análisis de estudios teóricos y empíricos. La elección de la ANPEd se debió a su relevancia para la comunidad científica del área de la educación. La investigación y sus principales resultados señalaron el escaso uso de marcos teóricos de la Administración Pública y de la Ciencia Política, así como una ausencia significativa en la aplicación del concepto de implementación de políticas públicas, a pesar de que los trabajos analizados contemplan en su mayoría políticas del modelo *top-down* de implementación. Finalmente, también quedó evidente la conexión existente entre implementación y evaluación.

Palabras clave: Políticas Públicas; Educación Superior; Implementación; Revisión Integradora.

ABSTRACT

Since the 1990s, numerous public policies have been developed for Brazilian higher education, and over time, these measures have shown results that shape an important

trajectory that needs to be understood. In this context, it is essential to discuss the implementation process of these policies, as their success can be attributed to this stage—not only because it materializes the content of a given policy, but also because it can reveal the challenges and capacities mobilized throughout the process. Thus, this article is guided by the following question: how have the analyses regarding the implementation of public policies for higher education in Brazil? To answer this question, the study carried out an integrative review (IR) of the proceedings from the main event of the National Association of Graduate Studies and Research in Education (ANPED), published between 2000 and 2020. The IR is considered a type of study that seeks to synthesize accumulated knowledge on a specific topic, integrating results from different research studies, and enabling the combination of theoretical and empirical analyses. The choice of ANPED was due to its relevance to the scientific community in the field of education. The research and its main findings highlighted the limited use of theoretical frameworks from Public Administration and Political Science, as well as a significant absence of the application of the concept of public policy implementation, despite the fact that most of the analyzed works addressed top-down policy implementation models. Finally, the study also revealed a clear connection between implementation and evaluation.

Keywords: Public Policy; Higher Education; Implementation; Integrative Review.

INTRODUÇÃO

No Brasil, as instituições de ensino superior foram tardiamente desenvolvidas, se comparado às universidades estrangeiras, ficando restritas às capitais e regiões centrais do país (Casqueiro; Irffi; Silva, 2020). Isso, aliado ao contexto de desigualdade socioeconômica que é inerente à realidade brasileira, fez com que o acesso ao ensino superior se tornasse privilégio de alguns grupos mais favorecidos, em detrimento da população mais pobre, negra, indígena, residentes em periferias e áreas interioranas, entre outras (Oliven, 2007). Essa realidade teve como consequência o comprometimento do desenvolvimento do país, o que faz com que o acesso ao ensino superior seja um problema público, a ser resolvido, principalmente, a partir de ações do Estado, através de políticas sociais de educação (Dourado, 2002).

Nas últimas décadas tem sido crescente o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas ao ensino superior com o intuito de torná-lo mais acessível àqueles que, historicamente, apresentam maiores barreiras para ingressar nesta fase de educação (Casqueiro; Irffi; Silva, 2020). A criação da Lei de Cotas, do Sistema de Seleção Unificada — SISU —, do Programa Universidade para Todos — ProUni —, do Financiamento Estudantil — Fies — e do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais — REUNI — são alguns exemplos das políticas criadas para proporcionar maior número de vagas e uma cobertura mais ampla do ensino superior por todo o país (SESU, s/d).

A ênfase em estudar as políticas de ensino superior justifica-se não só pelo atual quadro político que conduz essas políticas, mas porque Gracindo (1997) já alertara dos

perigos de se enfatizar apenas na educação básica; além do fato de que a modalidade do ensino superior é responsável pela grande maioria das pesquisas brasileiras e pela prestação de inúmeros serviços à população brasileira. Ademais, o foco na etapa de implementação permite não só destacar o papel do governo, mas também pode revelar “determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas” (Souza, 2006, p. 27).

A partir da ampla gama de estudos desenvolvidos sobre o tema — seja em busca de analisar, avaliar e/ou apresentar os resultados das políticas de ensino superior —, e considerando a importância inerente à implementação dessas políticas, torna-se interessante observar como essa questão tem sido analisada e discutida no campo de conhecimento da educação, sobretudo a partir da década de 2000, quando se apresentou um aumento significativo de ações voltadas ao ensino superior. Portanto, objetiva-se com este estudo apresentar como são feitas as análises acerca da implementação de políticas públicas para o ensino superior no Brasil, no intervalo entre os anos 2000 e 2020. Para tanto, será utilizado a revisão integrativa (RI) para sistematização dos dados em vista de tornar possível a sintetização de informações acerca do tema e um direcionamento sobre quais as novas questões a serem abordadas.

Para responder ao objetivo central deste artigo, este trabalho possui a seguinte estrutura: os referenciais teóricos discutem a política pública e a sua implementação de uma maneira geral, e, em específico, a do ensino superior; em seguida, o delineamento metodológico do trabalho é descrito e, ao fim, discutem-se os resultados e se apresentam as devidas contribuições trazidas pelo estudo.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As políticas públicas são elaboradas para resolução de um problema público ou para manutenção de um *status quo* (Secchi, 2019). Neste sentido, o Estado e as organizações sociais são elementos primordiais na elaboração e implementação de políticas públicas. Partindo da organização social brasileira após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, em que regulamenta a educação brasileira; e promove espaços de disputas para discussão de políticas públicas direcionadas, principalmente, para o Ensino Superior.

A política de Educação Superior é contemplada inicialmente pelo Artigo 208, inciso V, o qual prevê como obrigação do Estado a oferta de acesso a níveis mais elevados de ensino. Após a CF de 1988, marco do processo democrático e de direito da sociedade brasileira, o Ensino Superior passou a ser orientado e regulado através da Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional (LDB), em 1996. Este documento é responsável por regulamentar toda a educação brasileira, já que anteriormente à normatização não existia um documento que balizasse a educação de maneira nacional.

O texto da LDB, referência básica para a educação nacional, incorporou, ao longo de sua tramitação, vários dispositivos referentes à educação superior, objeto de projetos de lei e de decretos, de reforma constitucional, que reformavam por dentro a educação superior no Brasil, muitos deles frutos de embates desenvolvidos ao longo dos anos 80. Esse controvertido desdobramento das diretrizes para a educação nacional e sua adequação às medidas do Ministério da Educação (MEC) levaram à caracterização da LDB como uma lei minimalista (Cunha, 1996). A análise das políticas para a educação superior, portanto, só pode ser entendida com a compreensão dos vários instrumentos e mecanismos que preconizam a reforma desse nível de ensino e de sua relação orgânica com o processo de reforma de Estado em curso no Brasil. (Dourado, 2002, p. 241)

O texto que formulou e orientou a criação da LDB 1996 está em consonância com as mudanças advindas da CF 1988, a qual que reserva uma parte do documento integralmente para a educação. Neste capítulo, a legislação apresenta alguns pontos, como; a gratuidade do Ensino Básico, o sistema de gestão democrática, e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como pilares da oferta de uma educação de qualidade. Além disso, o documento é fruto de normativas que lhes serviram de pilares.

Dourado (2002) apresenta que, diante desse contexto de reestruturação da educação brasileira, principalmente no Ensino Superior, é oportuno destacar as políticas implementadas nesse período que afetam expressivamente a organização institucional/administrativa das Universidades Federais, como a Lei n. 9.192/95, que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes universitários, permitindo, assim, o processo de recondução dos reitores, podendo ser professores adjuntos ou titulares, desde que possuam o título de doutor. E a Lei n. 9.131/1995, que regulamenta o Conselho Nacional de Educação (CNE) e institucionaliza as avaliações — antes conhecido como provão, hoje, como a política do SINAES — nas instituições públicas e privadas ofertantes de cursos superiores.

Outro fator importante é o processo de ampliação que as Políticas de Ensino Superior alcançam a partir dos Governos do Partido dos Trabalhadores (PT), em que se institui políticas para ampliação do acesso ao Ensino Superior Público, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), regulamentado pelo Decreto n. 6.096/2007. Tais iniciativas oportunizaram às classes sociais marginalizadas o acesso à uma educação pública, gratuita e de qualidade. Mais tarde o processo se sucedeu com a ampliação dos Institutos de Educação, Ciência e Tecnologias, responsáveis pelo ensino superior técnico.

Cabe também ressaltar que tais processos de ampliação do acesso ao Ensino Superior geraram críticas em relação à qualidade e ao sucateamento do ensino, isso devido ao processo de criação das Universidades Federais no Brasil, que, conforme apresenta Cunha (2007), foi uma política que atendeu majoritariamente à classe burguesa, rechaçando o acesso das classes marginalizadas, pois o Ensino Superior era/é visto como sinônimo de prestígio social, para os cursos em que o acesso é plenamente dos burgueses.

Nesse sentido, Peixoto (2011) apresenta os três modelos analíticos de Ensino Superior: de elite, de massa e universalizado. No Brasil, como apresentado, inicialmente estávamos em um sistema de elite, considerando a formação acadêmica por classes sociais majoritariamente hegemônicas para ocupar posições privilegiadas, colocando o acesso ao Ensino Superior como um privilégio social e meritocrático. Durante muito tempo, este foi o projeto de Educação Superior desenvolvido no Brasil.

O sistema de massa, por sua vez, não compreende apenas os estudantes oriundos da elite social, iniciando um processo plural de acesso para sujeitos que outrora não representava as estatísticas do censo do Ensino Superior. No entanto, mesmo com o avanço de políticas sociais direcionadas para as classes não hegemônicas, o período de governo petista para a educação superior pode ser considerado como o início da — ou uma de — inserção do sistema de massa.

Com as crises política, econômica e social pelas quais o Brasil vem passando, sobretudo a partir de 2016 com a destituição de uma presidenta democraticamente eleita, culminou no desmonte de políticas públicas. Como resultado, com a fragilização das políticas educacionais, o país pode regredir para o sistema de elite no Ensino Superior, causando, assim, aprofundamento das desigualdades sociais, que, mesmo com o processo de redemocratização do país em 1988, ainda não foram superadas.

Para finalizar, apresentamos o Quadro 01 que expõe todas as políticas públicas voltadas para a educação superior.

Quadro 01 — Principais políticas públicas para o ensino superior.

Política Pública	Finalidade
ProUni	Concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao programa.

FIES	É um programa de financiamento destinado a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores de graduação, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.
Incluir	Visa implementar políticas de acessibilidade plena à educação superior de pessoas com deficiência.
PROLIND	Tem como finalidade contribuir para a consolidação de uma política educacional mais ampla para os povos indígenas, com o objetivo de garantir a essas populações a recuperação de suas memórias históricas, a reafirmação de suas identidades étnicas e a valorização de suas línguas e ciências, bem como o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional.
UNIAFRO	Apoiar e incentivar a implementação de núcleos de natureza acadêmica que desenvolvam atividades vinculadas aos estudos afro-brasileiros e africanos e à educação para as relações étnico-raciais. Os projetos apoiados pelo Programa contribuem para o fortalecimento das políticas de ação afirmativa voltadas para o acesso e permanência na educação superior da população afro-brasileira.
REUNI	A política de inclusão e democratização do acesso, a ampliação da assistência estudantil, a mobilidade acadêmica e a renovação pedagógica são aspectos que deverão ser contemplados nos planos apresentados pelas Universidades, além da ampliação da oferta de vagas nos cursos de graduação.

Fonte: Adaptado a partir da SESU.

A presente seção teve a finalidade de discutir não só o conceito de política pública e o seu ciclo, como também trazer uma contextualização das políticas públicas de ensino superior brasileiro. Como já foi discutido, a política pública pode ser esquematizada em ciclo e uma de suas etapas é a implementação a qual abordaremos logo em seguida.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Conforme Ham e Hill (1993), a implementação, enquanto campo de estudo, surgiu na década de 1970, tanto nos EUA como na Europa, em razão da carência de literatura, principalmente em Ciência Política e do “elo perdido” entre as intenções dos tomadores de decisão e o impacto da política. Assim, segundo esses autores, o trabalho seminal nesse campo foi desenvolvido por Pressman e Wildavsky em 1973 com o livro “*Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*”.

Nesse estudo de Pressman e Wildavsky, o objetivo principal era estudar as falhas de implementação. Com essa finalidade, a ideia central dessa obra indicava que essa etapa da política pública não é apenas composta por elementos técnicos ou administrativos, mas também políticos, os quais podem provocar falhas no momento de pôr em prática determinada política pública (Secchi, 2019). Assim, essa fase pode ser definida como “a execução de ações que permitem a implementação das atividades estabelecidas no plano de formulação da política, para o alcance das metas nele estabelecidas” (Oliveira; Peixoto, 2021, p. 04).

Ao longo de mais de 40 anos do desenvolvimento dos estudos de implementação de política pública, Lotta (2019) apresenta quatro gerações de pesquisa nessa área, conforme Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 — Gerações de Implementação de Políticas Públicas.

Geração	Período	Abordagem	Síntese
1ª geração	1970	<i>Top-Down</i>	Ênfase normativa e prescritiva, pautada numa visão de Estado weberiana.
2ª geração	1970 e 1980	<i>Bottom-Up</i>	Ênfase descritiva e entendendo a política pública como um processo complexo.
3ª geração	1990	Buscam sair do binômio “top -down” e “bottom- up”	Propõe modelos sintéticos de implementação, como, por exemplo, os modelos de <i>Matland</i> e <i>Advocacy Coalition</i> .
4ª geração	Atualidade	Múltipla	Aqui, a produção sobre implementação tem variado e é bem disseminada em vários países. Contempla estudos sobre governança, instrumentos de ação pública, capacidades estatais, etc.

Fonte: Adaptado a partir de Lotta (2019).

Como se observa no quadro acima, o modelo de implementação *Top-Down* é prescritivo e a concepção *Bottom-Up* admite um desenho descritivo dessa etapa do ciclo de políticas públicas. A prescrição é, segundo Ham e Hill (1993), impregnada de uma visão estreita do “fazer política”, isto é, cabe aos políticos eleitos pelo povo essa tarefa; além disso, essa abordagem impõe ao funcionário público um papel subordinado nessa fase do ciclo. Por outro lado, para esses mesmos autores, a descrição possui um desenho de implementação mais democrático, já que valoriza o papel do servidor público — em uma perspectiva *bottom-up*. É a partir dessa nova visão que, nos anos de 1980, surgiram estudos de

implementação pautados nos burocratas de nível de rua, como pontua Lotta (2019). gundo essa autora, esses novos estudos:

Demonstram e reforçam a tese de que há muitos processos decisórios acontecendo na implementação, que a burocracia não é uma máquina ou peças de engrenagens, e que compreender como ela se comporta e como toma decisões é central às análises de políticas públicas (Lotta, 2019, p. 16).

Como defendem Barret e Hill (1981 *apud* Ham; Hill, 1993), as decisões acerca das políticas públicas estão imersas em negociação e compromisso entre valores opostos e entre interesses distintos. Por isso, deve-se considerar que, muitas vezes, a sua implementação irá ser influenciada por fatores externos, o que não faz com que ela seja imperfeita, mas apenas evidencia esse processo enquanto algo contínuo, que sofre interferência do meio e dos diversos atores envolvidos (Souza, 2006). Essa forma de enxergar uma política pública exige uma implementação menos rígida e hierárquica, menos focada nas normas e mais na interação complexa e dinâmica existente entre aqueles que fazem a política e aqueles interferidos por ela (Ham; Hill, 1993). Em outros termos, exige a democratização da construção e implementação de políticas públicas.

Na terceira geração, por exemplo, há o modelo de Matland e a *Advocacy Coalition*. O primeiro tem a finalidade de perceber a capacidade de previsão de ações como decorrência do binômio ambiguidade e conflito. Já o segundo modelo, compreende a implementação a partir das coalizões formadas, ou seja, o processo decisório estabelecido nessas serve de orientação para pôr em prática determinada política pública (Lotta, 2019).

Para concluir, espera-se que tais bases teóricas aqui discutidas sejam de grande validade para analisar os artigos sobre políticas de ensino superior identificados nos Anais da ANPEd, principalmente no que tange ao conceito de implementação e o modelo de implementação adotado.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o desenvolvimento da revisão proposta neste estudo, optou-se por utilizar o método da revisão integrativa (RI), o qual tem o objetivo de apresentar o passado acerca de um determinado tema, de modo a permitir compreendê-lo de maneira mais abrangente (Broome, 2000). Em outros termos, a RI é considerada um tipo de estudo em que se busca sintetizar o conhecimento acumulado acerca de um tema específico, em busca de se aprofundar sobre tal e descobrir novas questões importantes para pesquisas futuras (Cooper, 1982). Tem esse nome porque busca integrar os resultados de diferentes pesquisas desenvolvidas sobre um tema, além de possibilitar a integração entre a análise de estudos

teóricos e empíricos, o que permite uma maior abrangência de escopo (Souza; Silva; Carvalho, 2010).

Seguindo o rigor metodológico inerente a toda pesquisa científica, a RI deve ser conduzida a partir de critérios rigorosos, os quais podem ser contemplados com o estabelecimento das seguintes etapas: (1) identificação do problema, em que se definirá o tema, o objetivo e as questões a serem respondidas; (2) busca na literatura, em que se objetiva identificar e coletar as pesquisas relevantes dentro dos critérios de inclusão e exclusão estabelecidos; (3) definição das informações a serem extraídas dos estudos selecionados/ categorização dos estudos; (4) avaliação dos estudos incluídos; (5) interpretação dos resultados; (6) e apresentação da revisão/síntese do conhecimento (Whittemore; Knafl, 2005; Soares *et al.*, 2014).

Inicialmente, após a identificação do problema e a definição dos objetivos da pesquisa (etapa 1) — conforme evidenciado na seção introdutória deste trabalho —, foi iniciada a segunda fase da RI, em que buscou-se coletar os artigos que versam sobre as políticas de educação superior. Nesta fase, foi definida como base de dados para a coleta o site da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), mais especificamente a página dedicada aos eventos nacionais promovidos pela associação. Foi escolhido como escopo de busca o Grupo de Trabalho 11 (GT11), direcionado, exclusivamente, às políticas públicas de ensino superior. Para a realização da busca, foram formulados alguns critérios de inclusão e exclusão dos artigos, os quais estão apresentados no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 — Critérios de inclusão e exclusão para o levantamento bibliográfico.

1º Passo: acessar e baixar todos os artigos da ANPED no período de 2000 a 2020;
2º Passo: cada integrante da equipe deve aplicar o filtro a seguir, conforme o seu respectivo recorte temporal; 1º Filtro: aplicar os termos de busca “política pública de ensino superior”, ou “política de ensino superior”, ou “política pública de educação superior”, ou “política de educação superior”, ou “política educacional” As buscas resultaram em 244 artigos.
3º Passo: com base nos artigos que contém os termos de busca do 1º filtro, aplicar o seguinte filtro a seguir: 2º Filtro: aplicar o termo de busca “implementação”. Após aplicação deste filtro obtivemos um quantitativo de 37 artigos.

Último passo: com base nos artigos que contém o termo de busca do 2º filtro, aplicar o último filtro:

3º Filtro: aplicar o termo de busca “implementação de política”, ou “implementação de programa” ou e “implementação de ação”. Com a aplicação deste filtro resultou em 35 artigos, que serão utilizados como corpus deste estudo.

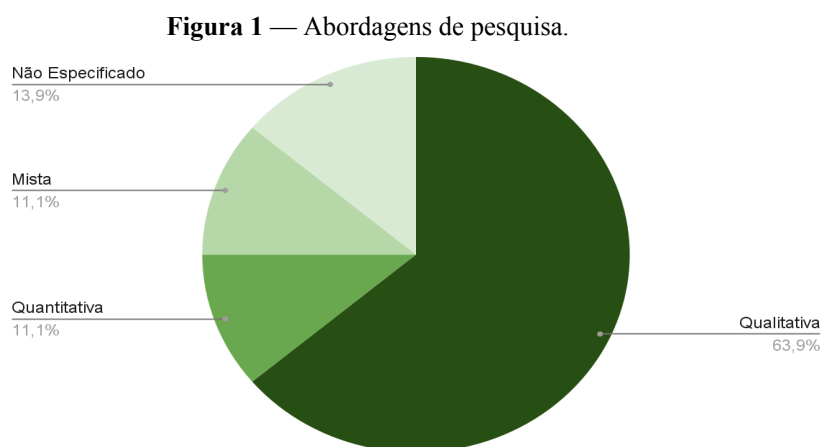
Fonte: própria (2025).

Logo posteriormente à definição dos artigos incluídos nesta pesquisa, iniciou-se o desenvolvimento da terceira etapa da RI: a definição das informações a serem extraídas dos estudos selecionados, bem como a categorização destes. Nesta fase, foram consideradas as seguintes informações a respeito dos artigos analisados: (i) se os estudos abordavam a análise da implementação de políticas públicas para o ensino superior, (ii) quais as políticas analisadas, (iii) qual o conceito e qual perspectiva — *top-down* ou *bottom-up* — de implementação adotada, (iv) qual o aporte teórico utilizado para fundamentar a pesquisa e (v) como foram feitas tais investigações.

Por fim, os estudos foram avaliados a partir dessas informações coletadas (etapa 4), e posteriormente interpretados (etapa 5), conforme será descrito na seção a seguir (etapa 6).

APRESENTAÇÃO DO LEVANTAMENTO FINAL DOS ARTIGOS DA ANPED, NO PERÍODO DE 2000 A 2020

Do ponto de vista metodológico, identificamos que os artigos localizados nos Anais da ANPEd, no período de 2000 a 2020, possuem forte abordagem qualitativa (aprox. 64%), conforme gráfico logo abaixo, na Figura 1.



Fonte: própria (2025).

O dado é interessante, pois Judite Alves Mazzotti, em 2003, apresentou um estudo sobre a produção científica do campo da Educação e observou-se que os trabalhos

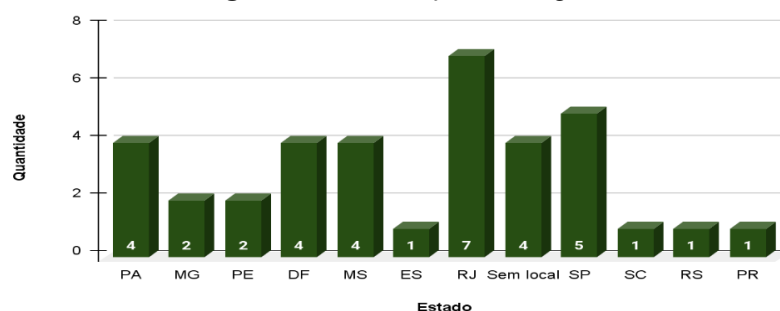
apresentam-se com pobreza teórico-metodológica no tratamento dos temas. Além disso, ela apontou que havia um número expressivo de estudos puramente descritivos e/ou exploratórios. Ou seja, a fragilidade apresentada pela autora, na época, ainda pode ser visualizada nas pesquisas atuais, como expresso na Figura 1.

Na atualidade, pesquisadores renomados do campo da Educação, como Cesar Tello e Jefferson Mainardes, apresentam críticas ao modismo com o qual as pesquisas são enviesadas. Tal aspecto pode também estar relacionado com a ideia de que “a maneira como um pesquisador encara a política educacional influencia o tipo de investigação que se propõe a realizar” (Mainardes, 2009, p. 05). Contudo, sugere-se uma maior aplicação de abordagens quantitativas ou mistas, já que as políticas públicas, em geral, e em específico as que tratam do ensino superior, possuem múltiplos aspectos os quais, possivelmente, permitem observar a implementação dessas políticas sob outras abordagens de pesquisa.

Outro dado que chamou a atenção no desenvolvimento deste trabalho é que a maioria dos artigos coletados abrange os estados da região Sudeste, como indica o gráfico abaixo, na Figura 2. Tal informação pode ser justificada pelo fato de a região Sudeste ter grupos de pesquisas consolidados sobre o Ensino Superior, como o caso da Rede Sulbrasileira de Investigadores em Educação Superior, que envolve instituições brasileiras e da América Latina. Isso aponta para umas das características apresentadas no Figura 2. Porém, cabe ressaltar que foram nas regiões Norte e Nordeste onde se verificou, desde a implementação de políticas a partir da década de 2000, uma maior expansão significativa das instituições de ensino superior e de matrículas realizadas. No Nordeste, houve um aumento de 94%, enquanto que na outra região, o crescimento foi de 76%. Tais números são resultados das políticas de interiorização da educação superior, como o REUNI (Casqueiro; Irffi; Silva, 2020).

Diante disso, esperava-se que os estudos apresentassem uma vasta investigação em Universidades das supracitadas regiões. Entretanto, é oportuno apresentar que, apesar do número de matrículas ter aumentado, a taxa de abandono no Ensino Superior ainda é um problema que precisa ser corrigido, pois implica no processo de produção de conhecimento. Outro dado que precisa ser considerado é a ausência de programas de pós-graduação no interior do país, pois aconteceu primeiro o movimento para levar o ensino superior por meio de graduações, e só posteriormente à consolidação desses cursos nas instituições, iniciou-se o processo de criação de cursos de pós-graduação em nível *stricto sensu*.

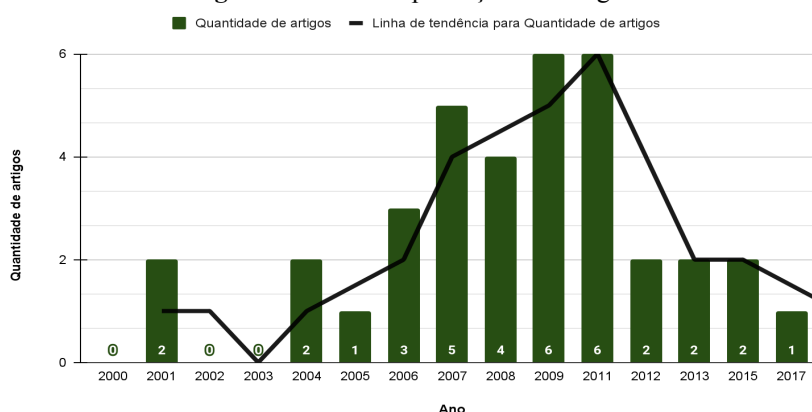
Figura 2 — Localização dos artigos.



Fonte: própria (2025).

Por fim, como último aspecto dessa apresentação, cabe destacar que a maior incidência de produção de artigos para o período analisado foi entre os anos de 2007 a 2011, como mostra o gráfico a seguir — Figura 3. Isso pode estar relacionado ao fato de que foi na década de 2000, sobretudo em sua segunda metade, e no início da década seguinte que as políticas direcionadas à educação superior, em especial à expansão do seu acesso e dos campi, apresentou um crescimento efetivo (Casqueiro; Irffi; Silva, 2020). Logo, isso justifica o maior número de estudos abordando o tema nesses respectivos anos. Em contrapartida, a redução de políticas direcionadas ao ensino superior, também é capaz de explicar a diminuição no número de pesquisas sobre o tema.

Figura 3 — Ano de produção dos artigos.



Fonte: própria (2025).

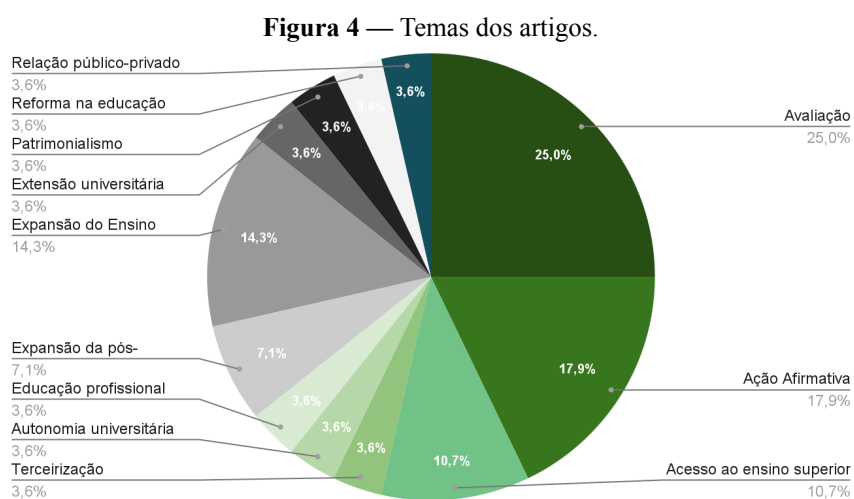
Cabe ressaltar que os dados analisados correspondem aos artigos publicados desde o ano 2000 até o ano de 2017, não sendo considerado o ano de 2019, último ano de realização do evento nacional da ANPED.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Ao analisar os artigos selecionados após os critérios de inclusão e exclusão discriminados na seção anterior, notou-se que entre os estudos sobre as políticas de educação

superior, poucos são aqueles que versam sobre a sua implementação. Em um universo de 224 artigos, apenas 37 tratam, de alguma maneira, sobre essa etapa do ciclo de políticas públicas, conforme classificação de Secchi (2019). Cabe ressaltar que, após uma análise mais profunda destes artigos, houve ainda a exclusão de dois deles — totalizando, então, 35 —, pois esses, apesar de mencionar o termo “implementação”, não foram considerados um estudo sobre o tema. Na verdade, correspondem a uma investigação sobre a etapa da avaliação de políticas públicas. Isso evidencia, inclusive, que há problemas na compreensão do que se trata quando aborda-se a implementação de Política Pública em Educação.

Observou-se que mesmo nos estudos direcionados à investigação sobre a implementação de políticas, há uma grande tendência para relacionarem também a etapa de avaliação. A forte presença desse tema, mesmo em artigos que não tratam diretamente sobre ele, pode estar relacionada à lógica privada inserida na educação, em que há um deslocamento da democratização do acesso para a avaliação da qualidade, tornando o campo de políticas educacionais algo de caráter produtivo (Gracindo, 1997). A relevância dada ao termo “avaliação” é evidenciada no gráfico a seguir, em que ele é o mais presente dentre os assuntos abordados pelos artigos analisados. Por fim, a respeito disso, Mainardes (2009) indica dois grandes grupos temáticos que emergem da área de política educacional: o primeiro abrange aspectos mais teóricos e generalistas de formulação de políticas públicas, enquanto o segundo diz respeito à análise e avaliação de programas e políticas educacionais específicas.

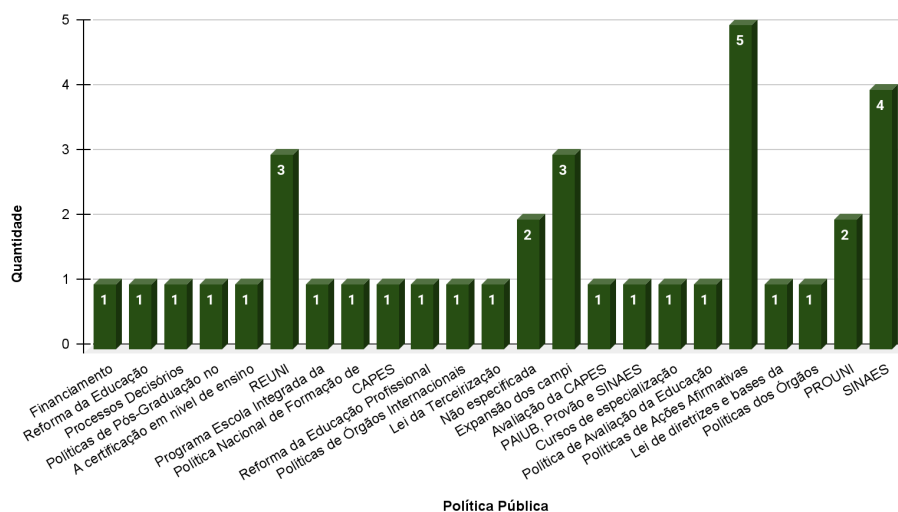


Fonte: própria (2025).

Além disso, notou-se que outros temas bastante abordados nos estudos se referem às políticas de ação afirmativa e às de expansão das Universidades e do acesso ao ensino superior, como também demonstra no gráfico acima, na Figura 4. Ou seja, em geral, as investigações sobre a implementação abordam as políticas de acesso e expansão do ensino

superior e, de algum modo, tratam de aspectos relacionados à etapa de avaliação. Justamente por esses serem os temas mais abordados, as políticas de ensino superior analisadas nos artigos também se relacionam a tais temas, conforme é apresentado na Figura 5 a seguir.

Figura 5 — Política pública analisada nos estudos.



Fonte: própria (2025).

Nota-se que, além de políticas de avaliação do ensino, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), também estão entre as políticas mais abordadas nos artigos aquelas de ações afirmativas nas universidades, as quais visam garantir acesso a minorias e a grupos socioeconomicamente discriminados (Oliven, 2007). Essa grande abordagem às políticas de ações afirmativas pode estar relacionada à aprovação da Lei n. 12.711, de 29 agosto de 2012 (Basso-Poletto; Efrom; Beatriz-Rodrigues, 2020). Ademais, programas direcionados à expansão dos *campi* universitários e de suas vagas, como o REUNI, ou de ampliação ao acesso à educação superior, sejam em instituições públicas ou privadas, como o PROUNI, também são bastante abordados nos artigos.

No que tange às políticas de expansão das Universidades e do acesso ao ensino superior, é importante frisar que tais políticas são construídas não apenas por formuladores de políticas públicas, mas também por outros atores importantes, como os movimentos sociais. Não obstante, há outros fatores como: aumento da quantidade de egressos do ensino médio, demandas do mercado de trabalho e, principalmente, a decisão política que envolve um coletivo (Carvalho; Santos Júnior, 2020).

Também foi possível observar que para analisar a implementação dessas políticas, os diferentes autores se utilizam de uma pequena gama de pressuposto teóricos específicos — conforme Quadro 4 —, sejam aqueles diretamente relacionados às políticas públicas, como a Abordagem do Ciclo Contínuo de Políticas, de Ball & Bowe (1992 *apud* Arruda; Gomes,

2012); ou mesmo com a utilização de perspectivas mais amplas e críticas, como as abordagens marxistas; além de Celina Souza, Bresser-Pereira, entre outros autores. Cabe ressaltar que grande parte dos artigos não utilizou uma única teoria para fundamentação do estudo, mas sim uma relação entre diferentes literaturas da área de Educação, principalmente no que tange à avaliação de políticas públicas, como demonstrado no quadro a seguir. Portanto, o levantamento realizado nos Anais da ANPED, de 2000 a 2020, parece indicar pouco uso da literatura de Administração Pública, Ciência Política e Políticas Públicas.

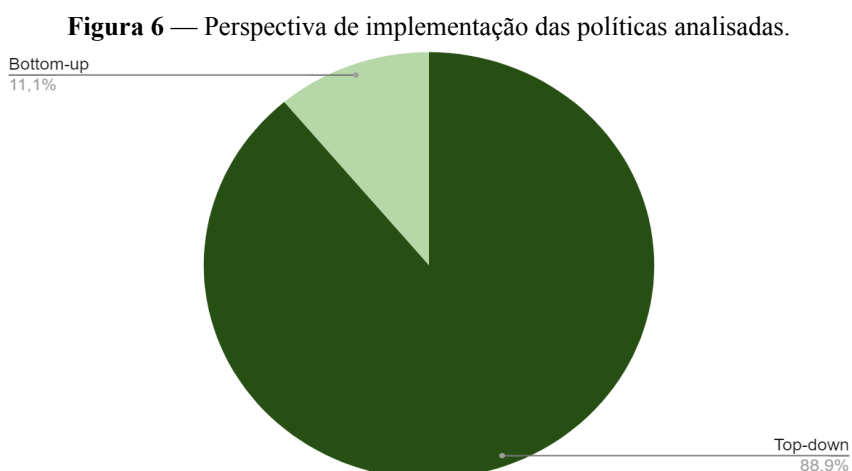
Quadro 4 — Aporte teórico utilizado nos estudos.

Referência	Aporte teórico
Neave (1988)	Estado Avaliativo
Cunha (2000)	Reforma do Ensino Superior
Aníbal Quijano (2003)	Identidades sociais
OTRANTO (2000)	Parcerias Público-Privada
Neave (1988)	Estado Avaliativo
Munanga (2003)	Identidades sociais
Sguissardi	Avaliação da Educação Superior
Maués (2007)	Reforma do Estado, de Pereira (1998)
Carvalho (2007)	Outras literaturas
Beech (2007)	Outras literaturas
Abraao (2007)	Outras literaturas
SAles (2007)	Outras literaturas
Real (2008)	Marques (1997)
Sales (2008)	Outras literaturas
Silva (2008)	Outras literaturas
Ribeiro e Chaves (2008)	Outras literaturas
Rothen e Barreyro (2009)	Outras literaturas
Mazzilli (2009)	Outras literaturas
Souza e Melo e Sousa (2009)	Outras literaturas
Cunha (2009)	Pereira (1999)
Calderón e Lourenço (2009)	Outras literaturas
Ramos (2009)	Outras literaturas
Amaral e Oliveira (2011)	Holfling (2001) e Souza (2006)
Otranto (2011)	Outras literaturas

Oliveira (2011)	Outras literaturas
Lima (2011)	Outras literaturas
Hostins (2011)	Outras literaturas
Silva (2011)	Outras literaturas
Maués e Souza (2013)	Outras literaturas
Oliveira e Melo (2013)	Articulação entre a Universidade e a educação básica, de Mamede (2012)
Arruda e Gomes (2012)	Abordagem do Ciclo Contínuo de Políticas, de Ball & Bowe (1992)
Medeiros (2012)	Pressupostos do materialismo historicodialético de Marx e Engels
Abreu Júnior (2015)	Teoria da dominação de Max Weber e a perspectiva de Bresser Pereira sobre a superação dos problemas patrimonialistas
Real e Moreira (2015)	Outras literaturas
Martins (2017)	Políticas sociais e legitimação da hegemonia capitalista, de Oliveira (2010)

Fonte: própria (2025).

A partir das respectivas teorias utilizadas nos artigos, notou-se que esses não se utilizaram, em sua maioria, de um aporte teórico diretamente relacionado à ideia de implementação de políticas públicas, bem como não apresentaram uma definição para tal. Isso mostra que as pesquisas relacionadas à etapa de implementação, entre as publicadas nos Anais da ANPED, apresentam pouca discussão sobre o tema. Apesar disso, foi possível identificar, pelas análises das políticas públicas implementadas, que a maior parte delas foi executada em um modelo *top-down* de implementação (Ham; Hill, 1993). A figura 6 a seguir demonstra a maior ocorrência dessa perspectiva nos estudos aqui analisados.



Fonte: própria (2025).

Dessa forma, nota-se que as políticas de educação superior, em geral, ocorreram sob uma perspectiva tradicional de implementação, em que cabia às universidades se adequarem

ao modelo de política proposta em nível central. No que se refere ao REUNI, por exemplo, embora este tenha dado certa autonomia às instituições federais por permitirem-lhes desenvolver seu próprio plano de expansão, estas se viram condicionadas a atender às exigências dispostas em um curto espaço de tempo, não sendo possível envolver toda a comunidade acadêmica nas discussões sobre o programa, o que, consequentemente, gerou inúmeros problemas em fases posteriores à implementação (Medeiros, 2012; Martins, 2017).

Ademais, ainda sobre o REUNI, as universidades que o adotaram deviam alcançar as metas estabelecidas para garantir a continuidade do recebimento de recursos para a sua manutenção. Nesse caso, por se tratar de uma política de expansão de *campi* e de aumento de vagas, tinha-se uma grande preocupação em elevar os números de matrículas, em detrimento da efetiva qualidade do ensino e da adequada infraestrutura dos novos campi, conforme evidenciou Medeiros (2012), em um dos artigos analisados. Logo, vê-se que, em função da lógica *top-down* e da supervalorização da etapa de avaliação, a implementação do REUNI, a título de exemplo, apresentou inúmeros problemas posteriores a serem enfrentados pelas instituições de ensino superior. Isso porque, segundo aponta Martins (2017), ao focar na ampliação do acesso, negligenciou a necessidade de que isso ocorresse a partir de condições capazes de garantir a qualidade do ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inúmeras políticas educacionais direcionadas à educação superior têm sido criadas, sobretudo a partir da década de 2000, com o intuito de, entre outros, melhorar a qualidade do ensino e ampliar o seu número de vagas, em especial para aqueles que, historicamente, apresentaram menores possibilidades de acesso às universidades. Diante do crescimento de tais políticas públicas e entendendo a importância da fase de execução destas, buscou-se, então, com o presente trabalho, realizar uma revisão integrativa acerca da implementação das políticas para a educação superior, a partir de artigos publicados sobre o tema nos Anais da Associação Nacional de Pós-Graduação de Pesquisa em Educação (ANPED), nas últimas duas décadas.

A partir das análises realizadas, identificou-se que grande parte das investigações desenvolvidas sobre a implementação de políticas para educação superior esteve concentrada na segunda metade da década de 2000, quando houve um crescimento na formulação e execução dessas políticas. No entanto, apesar de o maior direcionamento das políticas terem sido para as regiões Norte e Nordeste do país, na tentativa de corrigir o déficit de cobertura universitária, há uma grande concentração de estudos produzidos nas demais localidades,

sobretudo na região Sudeste. Por fim, foi possível identificar uma predominância de estudos qualitativos sobre as políticas de ensino superior.

No que tange ao tipo de política, percebeu-se um maior foco de análise nas que se dedicam à expansão do acesso ao ensino, como o PROUNI, o FIES e o REUNI, e também nas políticas de ação afirmativa. Tal predominância se deve, muito provavelmente, aos esforços governamentais dos últimos anos, principalmente a partir da segunda metade dos anos 2000.

Percebe-se também que, mesmo nos artigos relacionados à implementação, há uma forte tendência a se considerar aspectos referentes à etapa de avaliação da política, o que pode significar que para a área de Educação, a implementação e a avaliação são entendidas como a mesma coisa. Ainda em relação à fase de execução da política, foi possível identificar que os artigos analisados não trazem o conceito de implementação e nem as suas tipologias de maneira explícita. Apesar disso, identificou-se que as políticas estudadas nesses trabalhos seguem uma abordagem *top-down* em razão de serem políticas públicas federais. Não menos importante, os trabalhos analisados fazem pouco uso de uma literatura especializada na área de Administração Pública ou Ciência Política.

O presente estudo apresenta certas limitações, como, por exemplo, não houve pesquisa em artigos publicados por revistas da área de Educação ou nos Anais da Associação Nacional de Política e Administração Escolar (ANPAE), o que, de certa maneira, pode ou não trazer outra perspectiva em relação ao que foi apresentado neste trabalho. Também sugerimos que a área em questão utilize outras abordagens metodológicas, bem como faça maior utilização de referências da área de Administração Pública e Ciência Política e, não menos importante, faça análise de outras políticas públicas de ensino superior, principalmente, em outros níveis federativos.

Ressalta-se a importância do desenvolvimento de estudos sobre implementação a partir da visão dos agentes implementadores, sejam gestores ou burocratas, o que possibilitaria uma ampliação do entendimento sobre o campo, como movimento que acontece com os estudos sobre Avaliação de Política Pública em educação. Nesse sentido, o termo implementação deixaria de ser utilizado como metafórico e passaria a ser entendido e investigado como uma etapa do processo de uma política pública que merece estudos com aprofundamento epistêmico para que o campo possa avançar em suas produções científicas.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, A. L. B.; GOMES, A. M. Democratização do acesso à educação superior: o REUNI no contexto da prática. *In: Anais da 35ª Reunião Anual da ANPEd*, Porto de Galinhas, PE, 2012.
- BALL, S; BOWE, R.; With GOLD. **A. Reforming Education & Changing Schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.
- BASSO-POLETO, D.; EFROM, C.; BEATRIZ-RODRIGUES, M. Ações Afirmativas no Ensino Superior: revisão quantitativa e qualitativa de literatura. **Educare**, Heredia , v. 24, n. 1, p. 292-325, Apr. 2020 . Disponível em: <http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-42582020000100292&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 nov. 2021.
- BROOME, M. E. Integrative literature reviews for the development of concepts. *In: RODGERS, B. L.; KNAFL, K. A. Concept Development in Nursing: Foundations, Techniques, and Applications*. Saunders, 2000.
- CARVALHO, F. J. D.; SANTOS JUNIOR, A. L. Políticas Públicas para Educação Superior e Criação de Novas IFES: Revisão Sistemática. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 1, p. 11-25, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/ppp/210125_ppp55_miolo_art_1.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2021.
- CASQUEIRO, M. L.; IRFFI, G.; SILVA, C. C. da. A expansão das Universidades Federais e os seus efeitos de curto prazo sobre os Indicadores Municipais. **Articles (Avaliação)**, v. 25, n. 1, jan.abr., 2020.
- COOPER, H. M. Scientific guidelines for conducting integrative research reviews. **Review of Educational Research**, v. 52, n. 2, p. 291-302, 1982.
- CUNHA, L. A.. **A Universidade Reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. 2º ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 234-252, 2002.
- GRACINDO, R. V. Estado, sociedade e gestão da educação: novas prioridades, novas palavras de ordem e novos velhos problemas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. XIII, nº. 1, p. 07-18, 1997.
- HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. 2ª ed. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In: LOTTA, G (Org.). Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.
- MAINARDES, J. Análise de Políticas Educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, v. 9, n. 1, pp. 04-16, 2009. Disponível em:

<http://ri.uepg.br/riuepg/bitstream/handle/123456789/240/ARTIGO_AnálisePolíticasEducaçionais.pdf?sequence=1>. Acesso em: 26 nov. 2021.

MARTINS, R. M. R. Entre avanços e retrocessos, a contradição — o Reuni e a expansão da educação superior pública. In: **Anais da 38ª Reunião Nacional da ANPED**, São Luís, MA, 2017.

MEDEIROS, L. G. M. Reuni: uma nova regulação para a expansão da educação superior pública ou um maior controle das universidades federais? In: **Anais da 35ª Reunião Anual da ANPED**, Porto de Galinhas, PE, 2012.

OLIVEIRA, B. R.; PEIXOTO, M. do C. de L. *Street-level bureaucracy and public policies: analyzing educational policy implementation from the perspective of schools and teachers. Educação em Revista [online]*. v. 37, p. 01-15, 2021.

OLIVEN, A. C. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: Uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. **Educação**, v. 61, n. 1, jan./abr., p. 29-51, 2007.

PEIXOTO, M. do C. de L.. Políticas para a Democratização do Acesso e a Inclusão Social na Educação Superior do Brasil. In: PAULA, M. de F.C. de; LAMARRA, N. F. (Org.). **Reformas e Democratização da Educação Superior no Brasil e América Latina**. Aparecida, SP: Ideias & letras, 2011.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SESU. **Secretaria de Ensino Superior**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/livrosesu.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2021.

SOARES, C. B.; HOGA, L. A. K.; PEDUZZI, M.; SANGALETI, C.; YONEKURA, T.; SILVA, D. R. A. D. Revisão integrativa: conceitos e métodos utilizados na enfermagem. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**. v. 48, n. 2, p. 335-45, 2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias [online]**, n. 16, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SOUZA, M. T.; SILVA, M. D.; CARVALHO, R. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein**, v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010.

WHITEMORE, R.; KNAFL, K. *The integrative review: updated methodology. Journal of Advanced Nursing*, v. 52, n. 5, p. 546-553, 2005.

Submetido em: 16/10/2025

Aceito em: 20/10/2025

Publicado em: 30/12/2025

Avaliado pelo sistema *double blind review*