

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**BRUNA MELLO DINIZ**

**O ENSINO SUPERIOR NOS GOVERNOS PETISTAS: UMA ANÁLISE**  
**TEMÁTICA DOS DISCURSOS PRESIDENCIAIS DE 2003 A 2016**

**SÃO CARLOS - SP**

2022

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

BRUNA MELLO DINIZ

**O ENSINO SUPERIOR NOS GOVERNOS PETISTAS: UMA ANÁLISE**  
**TEMÁTICA DOS DISCURSOS PRESIDENCIAIS DE 2003 A 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Sociologia.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dra. Vera Alves Cepêda

SÃO CARLOS - SP

2022



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

---

**Folha de Aprovação**

---

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Bruna Mello Diniz, realizada em 08/03/2022.

**Comissão Julgadora:**

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda (UFSCar)

Prof. Dr. Leonardo Barbosa e Silva (UFU)

Profa. Dra. Priscila Martins de Medeiros (UFSCar)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

Dedico este trabalho a todos os colegas estudantes e pesquisadores das Ciências Sociais no Brasil, que têm desenvolvido suas pesquisas no contexto de pandemia, muitas vezes em condições precárias – tanto materiais quanto psicológicas – e sem o apoio das agências de fomento, que viram suas verbas sendo progressivamente cortadas, estando mais escassas a cada ano; e também àqueles que por razões conjunturais e estruturais perversas abandonaram o sonho da pós-graduação e da carreira acadêmica, mas mantiveram a crença na importância da pesquisa e do fazer científico mesmo diante deste cenário desolador que nos assola, de desmonte das universidades públicas, de caça às Ciências Humanas e perseguição de acadêmicos.

## AGRADECIMENTOS

Ser autora deste trabalho foi, sem dúvida, um dos maiores desafios de minha trajetória acadêmica e pessoal. Ingressar, poder permanecer, ter dedicação exclusiva aos estudos durante quatro anos, concluir a graduação em uma universidade pública e, finalmente, concorrer ao título de Mestra foram – até agora – degraus de um universo estranho e totalmente alheio ao horizonte de possibilidades das gerações e gerações que precederam a minha existência. Se pude dar este passo tão grande, transpondo a realidade que separa a minha trajetória de outros membros da minha família, isso se deve, além de outros fatores políticos, sociais, econômicos e geracionais, a uma enorme rede de apoio que me acompanhou desde os primeiros anos de vida. Assim, inicio esta sessão de agradecimentos reconhecendo o papel fundamental que minha família e principalmente meus pais, Pedro e Marina, exerceram nesta jornada, sempre tentando apoiar e incentivar meus estudos e aspirações, mesmo que para isso tivessem que mobilizar suas parcas possibilidades financeiras e o pouco entendimento desta realidade tão distante.

Agradeço também aos amigos que fiz em São Carlos e durante o mestrado, que me mostraram outras possibilidades de ser e estar no mundo, além de (sobre)viver na academia, em especial: Daniele Soares, Leonardo Carlos da Silva, Leonardo Elias Luz, Gisele Silva, Engel Rodrigues de Lima, Denise Santos, João Pedro Volante, Janet Qorianka, Lúcia Esteves Duarte, Karina de Camargo, Luana Ruy, André Pelizario, Raphael Silva, Iberê Araujo, Ana Paula Yochioka, Gustavo Carneiro, Murilo Gonçalves e tantos outros que compartilharam, em algum momento, o peso desta caminhada sinuosa.

Além disso, agradeço à Universidade Federal de São Carlos e ao grupo de pesquisa Ideias, Intelectuais e Instituições que me acompanham há mais de seis anos, desempenhando um importante papel em minha formação como socióloga e pesquisadora, encorajando a aproximação com a academia; destas contribuições agradeço especialmente a Aline Zambello, Amanda Pavanello, Thiago Mazucato, Felipe Fontana, Ivan Silva, Flávia Sanches de Carvalho, professor Joelson de Carvalho Gonçalves, Alan Caldas, Rosana Sorbille, Dayane dos Santos, Diego Ramon, José Augusto Marques e Giulia Di Giovanni – cuja ajuda e inspiração me incentivaram a continuar.

Agradeço ainda aos professores e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, cuja compreensão e apoio diante das contingências do presente me fizeram não desistir. Agradeço à professora Priscila Martins Medeiros e ao professor Leonardo Barbosa e Silva pelo aceite em participar da banca de qualificação e defesa, mostrando-se sempre generosos e dispostos a

contribuir com esta pesquisa, cujas palavras de conforto e ânimo me alentaram em momentos difíceis.

À professora Vera Alves Cepêda meus profundos agradecimentos, pela autonomia e confiança em meu trabalho, além de todo o aprendizado e parceria em minha trajetória acadêmica, cuja compreensão e empatia possibilitaram que este trabalho fosse finalizado.

Por fim, agradeço à Marília todo o estímulo, apoio e cujas revisões sistemáticas e atentas garantiram grande parte da qualidade deste texto; bem como sou grata ao apoio de sua família, sem o qual certamente não teria condições de finalizar esta dissertação.

*A democracia está perdendo seus adeptos. No nosso país tudo está enfraquecendo. O dinheiro é fraco. A democracia é fraca e os políticos fraquíssimos. E tudo que está fraco, morre um dia.*

*Carolina Maria de Jesus*

*Verdades bem desagradáveis têm saído das universidades, e sentenças bem indesejáveis muitas vezes têm sido emitidas de um tribunal; essas instituições, como outros refúgios da verdade, permaneceram expostas a todos os perigos provenientes do poderio político e social. Todavia, as probabilidades de que a verdade prevaleça em público são, naturalmente, aumentadas em grande escala pela mera existência de tais lugares [...].*

*Hannah Arendt*

*Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.*

*Paulo Freire*

## RESUMO

DINIZ, Bruna Mello. O ensino superior nos governos petistas: uma análise temática dos discursos presidenciais de 2003 a 2016. 2022. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2022.

A trajetória do ensino superior brasileiro é marcada por algumas características que lhe imprimiram contornos singulares. Primeiramente, é significativo que enquanto as universidades entraram em cena em outros países da América Latina logo no início da colonização espanhola, em meados do século XVI, as primeiras universidades fundadas em *terra brasilis* datam apenas do início do século XX. Isso porque entre nós o ensino superior seguiu o modelo de escolas isoladas, de inspiração francesa, com a finalidade de formação profissional – fator que certamente contribuiu para seu desenvolvimento tardio, iniciado somente após 1808. Em segundo lugar, outro aspecto distintivo é a emergência, acentuada após a ditadura militar, de um arranjo de ensino superior não-universitário massivamente dominado pelo setor privado, ao passo em que as universidades públicas ocuparam até 1980 uma fração tímida dentro desse sistema. Doravante, intensos processos políticos, econômicos e sociais moldaram os novos rumos do ensino superior no país que, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, passou a ser dominado pelas universidades privadas, as quais prosperaram no enalço das políticas privatistas. A partir de 2003, no entanto, um ponto de inflexão insurgiu com as políticas voltadas à expansão das Instituições Federais de Ensino Superior inauguradas pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Considerando tal cenário e partindo da premissa de que as políticas aludidas produziram profundas transformações no ensino superior brasileiro, esta pesquisa se propôs a investigar se nas narrativas oficiais do Executivo Federal durante a gestão petista estavam expressas as preocupações com o ensino superior e/ou já haviam sido delineadas as propostas para este setor. Nesse sentido, a metodologia utilizada consistiu na realização de uma análise temática, com auxílio do software NVivo, dos discursos presidenciais proferidos por Lula e Dilma no período de 2003 a 2016, a fim de identificar a presença do tema educação e, mais especificamente, do ensino superior. A partir disso, foram baixados 3136 discursos, através do site da Biblioteca da Presidência da República, que foram posteriormente recortados para 1368 referentes ao tema educação, sendo este o *corpus* considerado para a análise. Os principais resultados da pesquisa, por sua vez, demonstraram que: 1) a “educação” esteve entre os cinco temas mais prevalentes nos discursos dos presidentes; 2) o “ensino superior” recebeu mais destaque nas falas do presidente Lula, ao passo em que Dilma privilegiou o “ensino técnico”; 3) “universidade e desenvolvimento social” foi um tema evidenciado tanto nos discursos de Lula como nos de Dilma, denotando que esses espaços foram eleitos como baluartes da inclusão social de grupos historicamente excluídos e marginalizados, com atenção especial aos pobres, mulheres e negros; 4) a democratização de acesso ao ensino superior também se mostrou um elemento expressivo nos discursos, sendo os temas “cotas”, “reserva de vagas” e “ENEM” mencionados frequentemente, mesmo em período anterior à implementação de tais políticas.

Palavras-chave: Discursos presidenciais. Análise temática. Ensino superior. Governo Lula. Governo Dilma.

## ABSTRACT

The trajectory of Brazilian higher education is marked by some characteristics that have given it unique contours. First, it is significant that while universities entered the scene in other Latin American countries at the beginning of Spanish colonization, in the mid-16th century, the first universities founded in *terra brasilis* date only from the beginning of the 20th century. This is because, among us, higher education followed the model of isolated schools, of French inspiration, for the purpose of professional training – a factor that certainly contributed to its late development, which began only after 1808. Secondly, another distinctive aspect is the emergence, accentuated after the military dictatorship, of a non-university higher education arrangement massively dominated by the private sector, while public universities until 1980 occupied a timid fraction within this system. Henceforth, intense political, economic and social processes shaped the new directions of higher education in the country, which, under the command of Fernando Henrique Cardoso, came to be dominated by private universities, which prospered in pursuit of privatist policies. From 2003, however, a turning point emerged with the policies aimed at expanding Federal Institutions of Higher Education inaugurated by the governments of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016). Considering this scenario and starting from the premise that the aforementioned policies produced profound transformations in Brazilian higher education, this research proposed to investigate whether in the official narratives of the Federal Executive during the PT administration, concerns about higher education were expressed and/or had already proposals for this sector have been outlined. In this sense, the methodology used consisted in carrying out a thematic analysis, with the help of the NVivo software, of the presidential speeches enunciated by Lula and Dilma from 2003 to 2016, in order to identify the presence of the education theme and, more specifically, of the higher education. From this, 3136 speeches were downloaded through the website of the Library of the Presidency of the Republic, which were later cut to 1368 referring to the topic of education, this being the *corpus* considered for the analysis. The main results of the research, in turn, showed that: 1) “education” was among the five most prevalent themes in the presidents' speeches; 2) “higher education” received more prominence in President Lula’s speeches, while Dilma gave priority to “technical education”; 3) “university and social development” was a theme highlighted both in Lula’s and Dilma’s speeches, denoting that these spaces were elected as bulwarks of social inclusion of historically excluded and marginalized groups, with special attention to the poor, women and black people; 4) the democratization of access to higher education also proved to be an expressive element in the speeches, with the themes “quotas”, “reservation of university vacancies” and “ENEM” mentioned frequently, even in the period preceding to the implementation of such policies.

Keywords: Presidential speeches. Thematic analysis. Higher education. Lula government. Dilma government.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Perfil nacional básico dos(as) graduandos(as) das IFES em 2018	23
<b>Figura 2</b> - Linha do tempo da criação das IFES	56
<b>Figura 3</b> - Esquema das políticas para o ensino superior no Brasil (2003-2016)	76

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Evolução da matrícula na graduação por dependência administrativa (1990-2000)	46
<b>Gráfico 2</b> - Vagas ofertadas na graduação presencial nas IFES de 2003 a 2011	58
<b>Gráfico 3</b> - Matrículas na graduação e pós-graduação nas IFES de 2003 a 2011	58
<b>Gráfico 4</b> - Orçamento das IFES de 2003 a 2012 (R\$ bilhões)	59
<b>Gráfico 5</b> - Número de técnicos administrativos nas IFES de 2003 a 2012	61
<b>Gráfico 6</b> - Bolsas de assistência à pós-graduação (2008-2012)	62
<b>Gráfico 7</b> - Evolução do número de bolsas Capes de 2003 a 2012	62
<b>Gráfico 8</b> - Bolsistas do PROUNI por tipo de Bolsa (2005-2014)	65
<b>Gráfico 9</b> - Bolsistas do PROUNI por região geográfica (2005-2014)	65
<b>Gráfico 10</b> - Bolsistas do PROUNI por gênero (2005-2014)	66
<b>Gráfico 11</b> - Bolsistas do PROUNI por raça/cor (2005-2014)	66
<b>Gráfico 12</b> - Recursos orçamentários do PNAES para as IFES de 2008 a 2012	67
<b>Gráfico 13</b> - Benefícios atendidos pelo PNAES de 2008 a 2011	68
<b>Gráfico 14</b> - Nº de contratos do FIES (em mil) de 2005 a 2014	70
<b>Gráfico 15</b> - Evolução do número de matrículas por classificação étnica em instituições federais de ensino superior (2011-2013)	71
<b>Gráfico 16</b> - Evolução (em %) das vagas reservadas entre 2012 e 2013	71
<b>Gráfico 17</b> - Bolsistas no Exterior (2004-2014)	73
<b>Gráfico 18</b> - Ciência sem fronteiras: bolsas concedidas (2011-2014)	74
<b>Gráfico 19</b> - Ciência sem fronteiras: países de destino por bolsas concedidas (em milhares) entre 2011 e 2014	74
<b>Gráfico 20</b> - Presença dos temas nos discursos presidenciais por governo: Governo Lula (2003-2010)	84
<b>Gráfico 21</b> - Palavras com maior frequência nos discursos oficiais do presidente Lula (2003-2010)	86
<b>Gráfico 22</b> - Presença dos temas nos discursos presidenciais por governo: Governo Dilma (2011-2016)	88
<b>Gráfico 23</b> - Palavras com maior frequência nos discursos oficiais da presidenta Dilma (2011-2016)	90

<b>Gráfico 24</b> - Distribuição (em percentual) dos temas nos discursos presidenciais: comparação entre os Governos Lula e Dilma	92
<b>Gráfico 25</b> - Distribuição (%) dos níveis de ensino e dos termos PRONATEC e universidade nos discursos: uma comparação do Governo Lula e Dilma	101
<b>Gráfico 26</b> - Distribuição por mandato dos temas nos discursos: Lula 1 (2003-2006) versus Lula 2 (2007-2010)	102
<b>Gráfico 27</b> - Distribuição por mandato dos temas nos discursos: Dilma 1 (2011-2014) versus Dilma 2 (2015-2016)	104
<b>Gráfico 28</b> - Distribuição dos discursos presidenciais por mandato: Governo Dilma (2011-2016)	104
<b>Gráfico 29</b> - A educação e seus subtemas nos discursos presidenciais (%) durante o primeiro mandato: Lula 1 (2003-2006) X Dilma 1 (2011-2014)	105
<b>Gráfico 30</b> - A educação e seus subtemas nos discursos presidenciais (%) durante o segundo mandato: Lula 2 (2007-2010) X Dilma 2 (2015-2016)	107
<b>Gráfico 31</b> - A fatia do Ensino Superior Privado nos discursos (%): comparando os Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016)	109
<b>Gráfico 32</b> - Distribuição dos subtemas relacionados ao Reuni e a fase de expansão quantitativa no Governo Lula (2003-2010)	111
<b>Gráfico 33</b> - Distribuição dos subtemas relacionados ao Reuni e a fase de expansão quantitativa no Governo Dilma (2011-2016)	112
<b>Gráfico 34</b> - Comparação da presença do tema “Reuni e expansão quantitativa” nos discursos (%) de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016)	113
<b>Gráfico 35</b> - Distribuição dos subtemas associados ao Reuni e a dimensão da expansão qualitativa no Governo Lula (2003-2010)	114
<b>Gráfico 36</b> - Distribuição dos subtemas associados ao Reuni e a dimensão da expansão qualitativa no Governo Dilma (2011-2016)	115
<b>Gráfico 37</b> - A distribuição dos subtemas relacionados ao “Reuni e a expansão qualitativa” nos discursos (%): comparação entre o Governo Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016)	117
<b>Gráfico 38</b> - A democratização de acesso nos discursos do presidente Lula (2003-2010)	118
<b>Gráfico 39</b> - A democratização de acesso nos pronunciamentos da presidenta Dilma (2011-2016)	119

<b>Gráfico 40</b> - A democratização de acesso nos discursos presidenciais (%): uma comparação entre os Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016)	120
<b>Gráfico 41</b> - O lugar da internacionalização nas falas oficiais de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016)	121

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Expansão da Rede Federal de Educação Superior	57
<b>Quadro 2</b> - Recursos orçamentários do programa de expansão (2005-2012)	60
<b>Quadro 3</b> - Evolução anual de servidores docentes ativos por titulação, em percentual (2003-2012)	61
<b>Quadro 4</b> - Ciência sem fronteiras: bolsas concedidas (2011 a 2014)	73

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Panorama da expansão universitária (2002-2014)	21
<b>Tabela 2</b> - Evolução do número de matrículas em cursos de graduação por categoria administrativa (1980-2017)	22
<b>Tabela 3</b> - Evolução das matrículas em estabelecimentos privados no Brasil (1940-1960)	34
<b>Tabela 4</b> - Expansão do sistema de ensino superior (1900-1968)	39
<b>Tabela 5</b> - Evolução das matrículas em estabelecimentos privados (1961-1980)	41
<b>Tabela 6</b> - Evolução do número de instituições de ensino superior (1970-2000)	43
<b>Tabela 7</b> - Evolução das taxas bruta e líquida de matrículas no ensino fundamental, médio e superior no Brasil (1992-2002)	47
<b>Tabela 8</b> - Vagas oferecidas em vestibular por dependência administrativa (1990-2000)	48
<b>Tabela 9</b> - Inscritos em vestibular por regiões do país (1990-2000)	48
<b>Tabela 10</b> - Os dez principais temas presentes nos discursos do presidente Lula (2003 a 2010)	85
<b>Tabela 11</b> - As vinte palavras com maior menção nos discursos do presidente Lula (2003-2010)	87
<b>Tabela 12</b> - Os dez principais temas presentes nos discursos da presidenta Dilma (2011-2016)	89
<b>Tabela 13</b> - As vinte palavras com maior menção nos discursos da presidenta Dilma (2011-2016)	90
<b>Tabela 14</b> - Frequência de palavras por governo: Lula (2003-2010) versus Dilma (2011-2016)	93
<b>Tabela 15</b> - Atenção distribuída pelos códigos nos discursos de posse (1995 a 2011)	95
<b>Tabela 16</b> - Distribuição da atenção sobre os códigos nas Mensagens ao Congresso (1995-2014)	96
<b>Tabela 17</b> - Distribuição dos temas Educação e Cultura no Governo Lula (2003-2010)	98
<b>Tabela 18</b> - Os níveis de ensino nos discursos do presidente Lula (2003-2010)	99

<b>Tabela 19</b> - Distribuição dos níveis de ensino em comparação com o termo universidade no Governo Lula (2003-2010)	99
<b>Tabela 20</b> - Distribuição dos temas Educação e Cultura no Governo Dilma (2011-2016)	100
<b>Tabela 21</b> - Os níveis de ensino nos discursos da presidenta Dilma (2011-2016)	100
<b>Tabela 22</b> - Distribuição dos níveis de ensino em comparação com os termos universidade e PRONATEC no Governo Dilma (2011-2016)	101

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	18
<b>Capítulo 1: A trajetória do ensino superior no Brasil</b>	28
1.1. Do nascimento do sistema de ensino superior às transformações dos anos 2000	29
1.2. O ensino superior sob a ótica dos governos petistas	45
<b>Capítulo 2: As políticas para o ensino superior durante os Governos Lula e Dilma</b>	53
2.1. Políticas expansionistas	54
2.2. Políticas de inclusão, democratização do acesso e permanência	64
2.3. Política de internacionalização	73
2.4. Fluxograma das políticas para a educação superior no Brasil (2003-2016): público e privado	75
<b>Capítulo 3: O locus da educação nos governos petistas, os discursos presidenciais em foco</b>	77
3.1. O método da análise de conteúdo, ganhos com <i>codebook</i> e a segmentação do conjunto dos discursos presidenciais	80
3.2. A educação e seus vieses: o protagonismo do ensino superior no governo Lula e do ensino técnico na gestão Dilma	98
3.3. O ensino superior privado nas falas oficiais de Lula e Dilma	108
3.4. O papel do Reuni nos discursos presidenciais: a expansão quantitativa	110
3.5. O Reuni nas narrativas petistas: a expansão qualitativa	113
3.6. As políticas de democratização de acesso ao ensino superior: uma visão a partir dos discursos presidenciais	118
3.7. A internacionalização nos discursos de Lula e Dilma	121
<b>Considerações finais</b>	123

## Introdução

O ensino superior é uma moldura emblemática do aglomerado de eventos históricos, sociais, políticos e econômicos que o atravessam. Não por acaso, é também expressão das idiossincrasias que nos acompanham desde tempos imemoriais, que entalharam em sua estrutura as contradições intrínsecas ao processo de formação da sociedade brasileira.

A gramática do ensino superior no Brasil, portanto, foi posta a princípio por Portugal, cujo domínio colonial imprimiu violentamente os contornos do sistema, e, ao contrário da Espanha, privou por mais de três séculos a Colônia de instituições deste tipo, forçando a elite a graduar-se na Metrópole, na Universidade de Coimbra. Os primeiros cursos superiores fundados em nosso território, por sua vez, tal qual outras instituições e *ideias fora de lugar*, foram importados a partir de 1808 com a imigração da Coroa para a Colônia, e as universidades, em contrapartida, passaram a compor este quadro apenas no início do século XX.

Nesse sentido, se o Brasil já nasce moderno e “se origina de simples empresas comerciais, levadas a efeito pelos navegadores daqueles países” (PRADO JÚNIOR, 1961, p.15), o mesmo podemos dizer do sistema de ensino superior que nele se estabelece. Fundado no século XIX a partir do modelo francês de escolas isoladas, ferrenho antagonista do Antigo Regime e de seus modelos de organização universitária, o ensino superior brasileiro nasceu na ordem escravocrata com o objetivo de qualificar a mão de obra da Colônia, formando profissionais liberais para atender às necessidades da aristocracia portuguesa.

Enquanto a colonização erigiu o alicerce utilitário do ensino superior brasileiro, a ditadura militar o transformou em um negócio lucrativo, estimulando o desenvolvimento de um sistema não-universitário dominado pelo setor privado:

Em primeiro lugar, universidades constituíram, até a década de 1980, uma parte pequena do ensino superior. Em segundo lugar porquê, além de instituições confessionais e de escolas superiores criadas por elites locais e sem fins lucrativos, proliferou, já a partir da década de sessenta um outro tipo de estabelecimento: não confessional, não universitário e organizado como empresa que, explícita ou disfarçadamente, tinha como objetivo principal a obtenção de lucro – tratava-se, portanto, de um negócio.

No caso brasileiro, o que já estava claro e permeou o debate sobre o ensino superior desde então foi o caráter preocupante da expansão desse tipo de estabelecimento privado (DURHAM, 2003, p.2).

Considerando o quadro exposto, se por um lado a partir de 1964 o seguimento privado do ensino superior encontrou um *habitat* favorável ao seu progresso, foi desde meados dos anos

1980, com o avanço das políticas neoliberais na América Latina, que o setor privado enraizou de vez seus eixos de expansão.

No período de 1985 até os anos 2000 foi dada a tônica do sistema de ensino superior contemporâneo, marcado pelo convulsivo crescimento do setor privado: ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) o resultado de anos de políticas privatistas foi desvelado e, pela primeira vez, o número de universidades privadas superou o de instituições públicas.

De acordo com os dados do Censo e Sinopse Estatísticas do Ensino Superior do Ministério da Educação (MEC), nestes quinze anos aludidos, enquanto as universidades públicas tiveram um retraído aumento de 48 para 71 instituições, o setor privado saltou de 20 para 85 universidades, e os estabelecimentos isolados, que vinham decrescendo desde os anos 1980, tiveram um vertiginoso aumento entre 1995 e 2000, passando de 490 para 782 instituições. Deste modo, no início dos anos 2000, do total de 901 instituições de ensino superior no Brasil, 695 pertenciam ao setor privado, ou seja, deste momento em diante, quase 70% da oferta de vagas passou a ser atendida por organizações particulares.

Não obstante, é verdade também que no intrincado processo histórico brasileiro houve momentos de ascensão do ensino superior público, como no ínterim de 1940 e 1960, em que, conforme esclarece Sampaio (2000), teve lugar a ampliação do número de instituições federais, a partir de um processo de integração de universidades estaduais criadas nos anos 1930, de modo a garantir que cada Estado contasse com pelo menos uma universidade federal, o que elevou para 22 o número de instituições deste tipo no país.

A reforma de 1968, por seu turno, também cumpriu uma função, via *modernização autoritária*, de estabelecer novos contornos – compulsórios – para o sistema, em especial ao segmento público federal, desta vez não mais norteados pela concepção francesa, mas baseado no modelo norte-americano de organização. Neste momento, se as mudanças estruturais impostas pelos militares viabilizaram o desenvolvimento da pós-graduação e das atividades de pesquisa no país, por outro lado, o modelo mimetizado das *research universities* deu novo verniz ao caráter arcaico que subsistia no sistema e manteve incólume o elitismo das instituições universitárias.

Em período recente, todavia, com a ascensão dos governos de Luís Inácio Lula da Silva em 2003 e de Dilma Rousseff em 2011, o quadro previamente apresentado passou por novas clivagens, modificando, com a aposta na expansão e democratização de acesso às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), os rumos das políticas que se seguiram até os anos 2000 sob a gestão de FHC.

Nesse sentido, a evolução dos dados do Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstram como o ensino superior brasileiro passou por mudanças significativas nos últimos 30 anos, tanto no que diz respeito ao perfil dos alunos matriculados nas universidades federais quanto às políticas públicas voltadas para o setor. Enquanto o país apresentou avanços expressivos no que se refere aos anos de estudo e escolarização da população, observou-se também um aumento na diversidade sociocultural dos estudantes que ingressam nas instituições de ensino superior.

Segundo o Censo Demográfico de 1991, apenas 17,2% da população brasileira com 25 anos ou mais de idade havia completado o ensino médio e cerca de 3,9% havia concluído o ensino superior. Já nos anos 2000, o percentual de pessoas com 25 anos ou mais que haviam completado o ensino médio subiu para 28,6%, enquanto o percentual de pessoas com ensino superior completo era de 7,9%. Em 2010, por outro lado, o percentual de pessoas com 25 anos ou mais que haviam concluído o ensino médio aumentou para 38,7% e o percentual de pessoas com ensino superior completo subiu para 12,5%. Por sua vez, em 2020, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), revelou que o percentual de pessoas com 25 anos ou mais que haviam completado o ensino médio chegou a 50,5%, enquanto o percentual de pessoas com ensino superior completo foi de 18,6%.

Dados da Pesquisa “Síntese de indicadores sociais”, realizada pelo IBGE em 2021, também revelaram que a média de anos de estudo da população brasileira com 25 anos ou mais apresentou um aumento nesse íterim: a média de anos de estudo, que em 1991 era de 5,8 anos, saltou para 8,9 anos em 2020, o que representa um crescimento de 53,4% no período.

Ademais, de acordo com o Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) o perfil dos alunos matriculados no ensino superior brasileiro também sofreu grandes transformações nas últimas três décadas. Em 1992, por exemplo, havia uma predominância de alunos provenientes de famílias de alta renda e com pais com nível superior de escolaridade – 52,2% dos alunos de ensino superior eram provenientes de famílias com renda mensal superior a dez salários mínimos, 60,4% tinham pais com nível superior de escolaridade e apenas 13,5% dos alunos eram oriundos de escolas públicas. Em 2022, o Censo destacou uma maior pluralidade no perfil discente, com o aumento da representação dos alunos de baixa renda e oriundos de escolas públicas: 53,2% dos alunos de ensino superior declararam renda familiar de até 1,5 salário mínimo, e 50,3% dos alunos se declararam como provenientes de escolas públicas.

Ainda no que se refere ao perfil dos alunos da educação superior, em 1991, a maior parte das matrículas era composta por homens (57%) e brancos (72%). Já em 2020, de acordo

com dados preliminares do Censo da Educação Superior, a maioria das matrículas é de mulheres (57,2%) e houve um aumento significativo da proporção de estudantes negros, que passou de 18,5% em 2010 para 30,2% em 2020.

Tais mudanças no perfil dos alunos podem ser atribuídas a diversas políticas públicas implementadas nas últimas décadas, que buscaram democratizar o acesso ao ensino superior, como a criação de cotas para estudantes de baixa renda e de escolas públicas, programas de bolsas de estudo, além da expansão do número de vagas nas universidades públicas. Ações que promoveram um aumento significativo da diversidade nos perfis dos alunos matriculados nas universidades federais brasileiras. Alunos de baixa renda, negros, indígenas, pessoas com deficiência e LGBTs passaram a ter maior representatividade nas instituições de ensino superior. Essa mudança é refletida nos dados: em 2021, 54,3% dos alunos de graduação nas universidades federais brasileiras eram oriundos de escolas públicas, enquanto em 1991 esse número era de apenas 22,5%.

Conforme representado na tabela 1, deste modo, durante a gestão petista, através de iniciativas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), foram criadas 18 universidades<sup>1</sup> e mais de 170 novos *campi* espalhados por diversas regiões do país, além de multiplicar em mais de duas vezes o número de cursos e vagas de graduação, ampliar em mais de 400 mil as matrículas, quadruplicar as relativas à pós-graduação e ainda aumentar em sete vezes as da educação à distância.

**Tabela 1** - Panorama da expansão universitária (2002-2014)

	2002	2014
<b>Universidades Federais</b>	45	63
<b>Câmpus</b>	148	321
<b>Cursos Graduação Presencial</b>	2.047	4.867
<b>Vagas Graduação Presencial</b>	113.263	245.983
<b>Matrículas Graduação Presencial</b>	500.459	932.263
<b>Matrículas Educação a Distância</b>	11.964	83.605
<b>Matrículas Pós-Graduação</b>	48.925	203.717

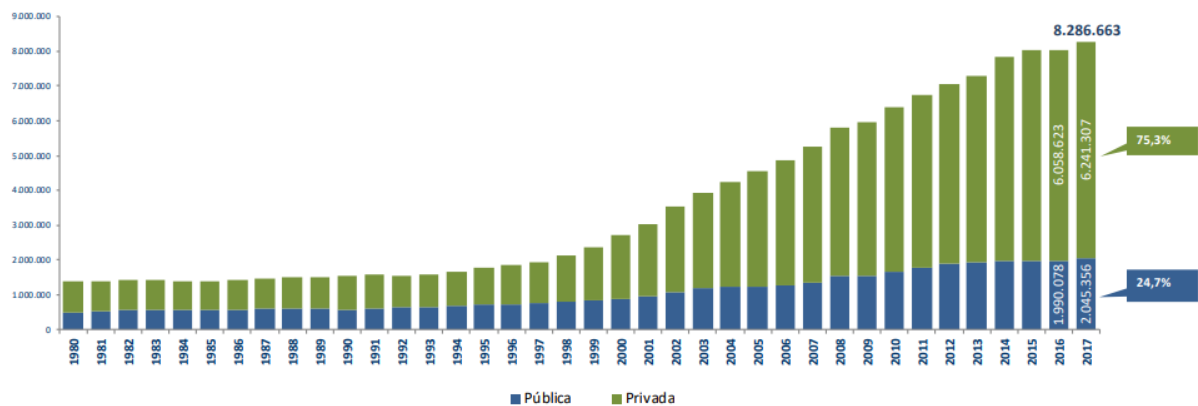
Fonte: CENSO/2013-Inep.

---

<sup>1</sup> Além do projeto de lei editado por Dilma em 2016, aprovando a criação de mais 5 universidades federais. Sobre isso, consultar: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/36031-pais-ganha-cinco-novas-universidades-federais-e-41-campi-da-rede-de-educacao-profissional>.

Dados mais recentes do Censo da Educação Superior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), apresentados nas tabelas 2 e 3, demonstram o progressivo aumento das matrículas no ensino superior público, com destaque para o ano de 2008, que passou de 643.101 com o início da implementação do Reuni e ultrapassou os 2 milhões de matrículas em 2017. A rede federal, assim, durante os governos de Lula e Dilma, com uma taxa de crescimento anual de 7,4%, consolidou-se como a maior da esfera pública, com uma participação de quase 64% e abrigando mais de 1,3 milhão de alunos em 2017.

**Tabela 2** - Evolução do número de matrículas em cursos de graduação por categoria administrativa (1980-2017)



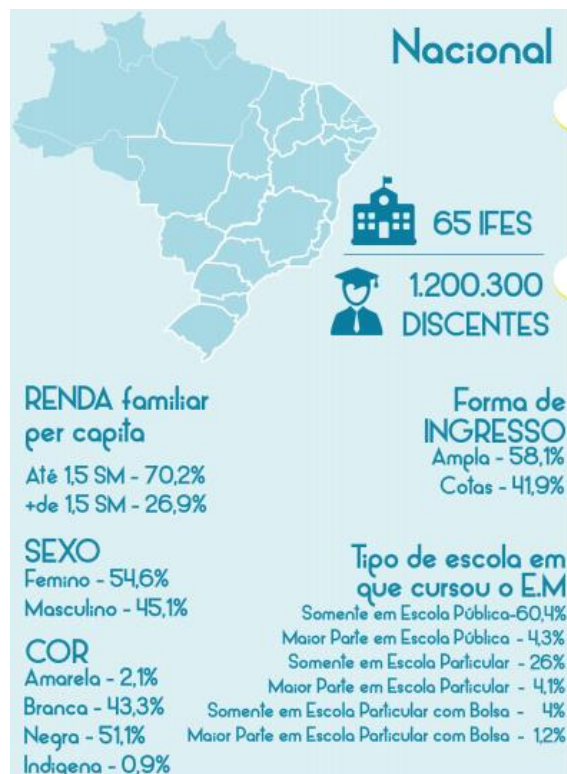
Fonte: CENSO/2017-Inep.

Não podemos deixar de pontuar, além disso, que as instituições privadas também se beneficiaram da marcha pela democratização de acesso ao ensino superior, com o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), que renderam entre 2006 e 2016, de acordo com o Inep, um aumento de 66,8% nas matrículas do setor privado, enquanto as da rede pública tiveram um acréscimo de 59% no mesmo período.

Em que pese as concessões que Lula e Dilma fizeram ao capital, as transformações que seus 13 anos de governo produziram na sociedade brasileira não podem ser ignoradas. Através das políticas direcionadas às IFES, que não visavam ao aspecto quantitativo de aumento de matrículas e criação de universidades apenas, mas cujos pilares se sustentavam pela inclusão, democratização de acesso e permanência, foi possível abrir as portas das universidades públicas para grupos historicamente excluídos e sub-representados em espaços como estes, como os pobres, as mulheres, os negros e indígenas. Desta perspectiva, os avanços sociais são inegáveis: segundo os dados da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(das)

Graduandos(as) das IFES, realizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e ilustrados pela figura abaixo, em 2018 os estudantes negros, de baixa renda, as mulheres e aqueles oriundos de escolas públicas passaram a representar a maioria dos graduandos das IFES.

**Figura 1** - Perfil nacional básico dos(as) graduandos(as) das IFES em 2018



Fonte: V Pesquisa/2019-ANDIFES.

Ao observarmos mais detidamente a evolução dos dados da pesquisa supracitada, os números atingidos em 2018 se mostram reflexos claros de como as políticas petistas transformaram as universidades federais em uma representação mais verossímil da população brasileira, realçando sua função social. Enquanto em 1996 o percentual de estudantes pertencentes a famílias com renda mensal per capita de até 1 e meio salários mínimos era de 44,3%, em 2014 este número evoluiu para 66,2% e alcançou os 70,2% em 2018; as mulheres, por sua vez, que em 1996 correspondiam a 51,4% dos graduandos, agora são 54,6%, 3,5 pontos percentuais (p.p.) acima da parcela de mulheres na população brasileira; os estudantes que ingressaram pelo sistema de cotas também se ampliam a cada pesquisa, tendo aumentado 16,6 p.p. entre 2013 e 2018; em quatro anos, aqueles que entraram nas IFES via ENEM/SISU já são 67,1%, passando por um acréscimo de 18,1 p.p. no período; pela primeira vez nas pesquisas

realizadas pela Andifes, os estudantes negros atingiram a maioria absoluta da população, representando 51,2% do total; outro grupo que está mais presente nas IFES são os pertencentes às comunidades tradicionais, haja vista que os indígenas aldeados passaram de 2.329 em 2014 para 4.672 em 2018, bem como os pretos quilombolas, que alargaram sua participação de 4.231 para 10.747 no mesmo período.

Nesse sentido, as palavras de André Singer (2012) em sua análise sobre o Lulismo se fazem ainda mais atuais:

Mas o fato de ser reformismo provoca mudanças expressivas onde o atraso deixava a pobreza intocada. Por isso, não deve ser confundido nem com o reformismo forte, que ele arquivou por quem sabe quanto tempo, nem com o neoliberalismo, que ele breçou, abrindo processo de transformação no outro sentido (SINGER, 2012, p.144).

Reformismo fraco ou não, os ganhos sociais promovidos por Lula e Dilma se tornam ainda mais relevantes no cenário atual de desmonte do ensino superior público. Com a reorganização da extrema-direita brasileira a partir de 2013, a coroação de seu aparelhamento com o Estado por meio do golpe parlamentar de 2016 e sua ascensão ao poder com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, presenciamos ataques às gestões petistas e à esquerda brasileira, direcionados frequentemente às instituições públicas de ensino superior. Neste contexto, o ensino superior público vem sofrendo todo o tipo de sanções: com constantes cortes orçamentários, suspensão de bolsas de pesquisa, ameaças à autonomia universitária, interferências nas avaliações dos Programas de Pós-Graduação, intimidação de Reitores das IFES, acusações fortuitas de corrupção e perseguição à acadêmicos<sup>2</sup>.

Considerando o cenário apresentado e partindo para aspectos mais pragmáticos, este trabalho, em seu desenho geral, parte da constatação de um ponto de inflexão nas políticas públicas voltadas ao ensino superior no Brasil, em especial no âmbito das políticas do setor público, e neste, do papel assumido pelas estratégias voltadas às universidades federais e aos institutos técnicos federais (o complexo das IFES) a partir de 2003. Trata-se de reconhecer, portanto, que ao longo de quase um século (tardio, bem verdade, se comparado às trajetórias mundiais) houve a conformação de distintos projetos de alocação de recursos materiais e mesmo de normativas e outros estímulos à disposição do governo federal, de modelagem desse sistema – misto de educação, pesquisa, potencial de inovação e, como na fase recente, de

---

<sup>2</sup> Para mais detalhes sobre a nova direita brasileira e os ataques ao ensino superior público, consultar Aguilari e França (2020), Cepêda (2018), Faria e Marques (2020), Saviani (2020).

inclusão social, ora fortalecendo o setor de ensino superior privado, ora fortalecendo o protagonismo do ensino superior público.

Em uma segunda aposta de pesquisa, nos perguntamos se essa política pública recente (de expansão do ensino superior federal – público e com diretriz inclusiva) constituía, de fato, uma política de Estado, clara e consciente, por parte dos governos que as levaram a cabo (mandatos de Lula e Dilma). Esta observação apoia-se em tese demonstrada por Zambello em 2021, ao observar o grande peso dos projetos e propostas anteriores – oriundas da discussão da Andifes, do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), dos encontros de reitores e especialistas –, ocorridos antes e contemporâneas a adoção do Reuni, além de outros instrumentos de políticas públicas.

O foco, neste caso, não é o exame das ações, documentos e entrevistas dos diferentes ministros da educação no período 2003-2016, mas a observação de como essas políticas transpareceram nos discursos presidenciais, em especial em duas modalidades: nos pronunciamentos oficiais e nas mensagens apresentadas anualmente ao Congresso Nacional.

Como fonte de dados para analisar a presença e a narrativa presente nas formulações dos presidentes da República no momento da geração e implementação das políticas expansionistas e inclusivas (adotando aqui, de saída, estas duas diretrizes como essenciais, cf. MARQUES; CEPÊDA, 2012; ZAMBELLO, 2021), foram levantados e sistematizados em banco de dados os discursos presidenciais proferidos entre 2003 e 2016, aqui incluídos os pronunciamentos oficiais e as Mensagens ao Congresso, obtidos no site do próprio governo federal (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>), resultando em uma base de dados composta de 3136 documentos. Deste total, foi efetuado um refinamento da pesquisa, aplicando o *codebook*<sup>3</sup> – passando para uma amostra de 1368 arquivos –, com objetivo de selecionar discursos onde a *atenção governamental*<sup>4</sup> indicava a presença do tema educação, na sequência, educação superior (privada; pública – técnica e acadêmica).

Chegamos, assim, ao núcleo da pesquisa, conformando um acervo de dados específicos sobre a narrativa presidencial voltada ao segmento ensino/superior/público com recursos

---

<sup>3</sup> Trata-se de um livro de códigos em que são listados e sistematizados os campos atendidos e entendidos como políticas públicas. Deste modo, ele é composto por um conjunto de temas amplos (macro-códigos) aos quais correspondem outros sub-temas mais específicos (sub-códigos), e é por meio da frequência de aparecimento desses códigos que é possível mensurar a atenção governamental e a formação de agenda do Executivo Federal. Cf. Andrade (2021), Brasil e Capella (2019).

<sup>4</sup> Este conceito, no âmbito das Políticas Públicas, consiste em avaliar quais temas ganham a atenção dos tomadores de decisão, e de que forma esse processo de priorização ocorre. Sendo que, deste modo, é o deslocamento da atenção dos atores e das instituições acerca de temas específicos que, em um determinado momento, pode produzir mudanças na seara das políticas públicas (BAUMGARTNER; JONES, 1993; BRASIL, 2017).

federais e correspondente a um projeto político (do Executivo Federal). Neste âmbito restrito foram observados os focos e os temas mobilizados, adotando como eixos dessa política expansiva-inclusiva os seguintes pontos:

- Expansão quantitativa – ampliação do número de IFES, de campus, de cursos, de vagas, de vínculos (docentes e técnico-administrativos);
- Expansão territorial – interiorização e distribuição mais igualitárias das IFES no território nacional;
- Expansão qualitativa – estratégias de democratização de acesso (cotas, ENEM/SISU, Ações Afirmativas);
- Políticas protetivas e de permanência – como PNAES e outras;
- Fortalecimento e democratização da internacionalização;
- E, por último, o argumento da missão da universidade e institutos públicos como ferramenta de diminuição de desigualdades, dotada de responsabilidade social e como motor do desenvolvimento local.

Isto posto, para a consecução da proposta da pesquisa foram realizados três movimentos:

a) mapeamento da trajetória da educação superior pública e privada, em especial nas últimas décadas, destacando o papel assumido pela educação superior pública - e nesta, a oferta do ensino superior público federal (base da análise desenvolvida no capítulo 1 desta dissertação);

b) mapeamento e descrição da expansão do ensino superior público federal a partir de 2003, do Reuni ao PNAES, configurando uma mudança de rumo nas políticas comumente aplicadas ao setor (base da análise desenvolvida no capítulo 2 desta dissertação);

c) levantamento, análise quantitativa/temática realizada com auxílio do software NVivo e sistematização do conjunto total dos discursos presidenciais no período recortado, consolidando um banco de dados com 3136 documentos, aqui incluídos tanto os discursos oficiais proferidos no período quanto as Mensagens ao Congresso (compondo a extensa análise desenvolvida no capítulo 3 deste trabalho).

Em síntese, o atual material que constitui este texto de dissertação é composto por três seções de análise: no primeiro capítulo é apresentada a trajetória do ensino superior no Brasil, com o objetivo de destacar as especificidades que marcaram o modelo brasileiro desde à época Colonial até as transformações que se seguiram ao início do Governo Lula; no segundo capítulo, por sua vez, consta um mapa das políticas públicas desenhadas e implementadas para o ensino superior durante os governos de Lula e Dilma; por fim, no terceiro capítulo tem lugar a

apresentação e discussão dos resultados obtidos através da realização da análise temática com o auxílio do software NVivo.

## Capítulo 1: A trajetória do ensino superior no Brasil

O objetivo desta seção é apresentar o quadro de constituição e a dinâmica do ensino superior no Brasil. Como ponto inicial da visão geral desse processo, é importante assinalar que, como apanhado breve e panorâmico, ressaltamos que desde seu início os caminhos traçados pelo ensino superior brasileiro compõem uma trajetória própria, destoando dos outros países da América Latina e também do caso europeu. O que se destaca no caso do Brasil é seu caráter tardio, uma vez que o ensino superior tem lugar entre nós apenas no século XIX, sendo parte das instituições importadas pela Coroa portuguesa em 1808, e as primeiras universidades, por sua vez, datam apenas da década de 1930. Outra característica diz respeito ao formato que as instituições de ensino superior vão adotando em solo brasileiro, especialmente desde a década de 1960, organizadas em um modelo não-confessional e não-universitário, configurando um tipo de empresa (DURHAM, 2003).

Este modelo, composto por faculdades independentes e dispersas, permaneceu em ascensão até 1980, período em que apenas uma ínfima parte do ensino superior era composta por universidades. Todavia, de 1980 a 1998 ocorreu um aumento das instituições universitárias em detrimento dos estabelecimentos isolados: houve um registro de crescimento de 135% no número de universidades, sendo que o maior propulsor para este processo de expansão veio do setor privado, cujo número de instituições no período supracitado saltou de 20 para 76, representando um aumento de 280% no que tange às universidades particulares (MARTINS, 2000).

Portanto, o que se delineou a partir da década de 1980, com um grande *boom* na década posterior, em especial durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, foi uma política pública voltada ao ensino superior com um claro objetivo definido, em resposta à crescente demanda dos jovens recém egressos do ensino médio: o desenvolvimento e a criação de universidades no setor privado. Em contrapartida, a partir de 2003 os rumos do ensino superior no Brasil mudaram de orientação sob os governos petistas, representando um ponto de inflexão quando em comparação com as demais etapas de seu percurso, priorizando, por seu turno, a ampliação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), de modo a produzir profundas mudanças no sistema de ensino superior brasileiro (MARQUES; CEPÊDA, 2012).

Isto posto, nas seções subsequentes deste capítulo é apresentada uma breve recuperação histórica do cenário que pavimentou a trajetória do ensino superior no Brasil, a fim de destacar as especificidades do caso brasileiro partindo da criação das primeiras instituições de ensino

superior e avançando até o deslocamento conferido pelos governos petistas, a partir da gestão de Lula em 2003.

### **1.1. Do nascimento do sistema de ensino superior às transformações dos anos 2000**

As instituições de ensino superior surgiram em território brasileiro apenas no século XIX, uma vez que no período anterior à imigração da família real para o Brasil-Colônia a elite adquiria sua formação superior na Universidade de Coimbra, em Portugal, durante os três primeiros séculos de nossa trajetória.

Até os começos do século XIX, a universidade do Brasil foi a Universidade de Coimbra, onde iam estudar os brasileiros, depois dos cursos no Brasil nos reais colégios dos jesuítas. No século XVIII, esses alunos eram obrigados a um ano apenas no Colégio de Artes de Coimbra para ingresso nos cursos superiores de Teologia, Direito Canônico, Direito Civil, Medicina e Filosofia, nesta última, depois da reforma de 1772, incluídos os estudos de ciências físicas e naturais. Nessa universidade graduaram-se, nos primeiros três séculos, mais de 2.500 jovens nascidos no Brasil (TEIXEIRA, 1989, p. 43).

A partir de 1808, com a importação das instituições da Metrópole, foram fundados os primeiros cursos em Salvador e, posteriormente, no Rio de Janeiro: Curso de Cirurgia, Anatomia e Obstetrícia; Escola de Cirurgia, Escola de Belas Artes, e as Academias Militares, respectivamente. Após a independência, dois cursos de Direito foram criados, um em Olinda e outro em São Paulo, além da Escola de Minas em Ouro Preto. Deste modo, o modelo de ensino que foi se desenhando antes da República era composto por faculdades independentes e dispersas em grandes cidades, seguindo a orientação das Escolas francesas, ou seja, com uma organização não-universitária, baseada em estabelecimentos isolados – escolas, faculdades e cursos – com finalidade profissionalizante (OLIVEN, 2002; SCHWARTZMAN, 1991).

É mister destacar aqui que na primeira metade do século XIX teve lugar o surgimento de dois modelos distintos de ensino superior: o francês e o alemão. O primeiro, de inspiração napoleônica, se contrapunha à organização do ensino superior nos moldes universitários, considerado obsoleto e uma expressão do Antigo Regime, seguindo, portanto, o formato de escolas isoladas – o qual serviu de inspiração para as instituições brasileiras. O segundo, por sua vez, ficou conhecido como Universidade Humboldtiana, de inspiração humanista, e defendia a matriz da universidade como o *locus* da ciência livre e desinteressada, em que o ensino e a pesquisa eram concebidos como esferas indissociáveis (PAULA, 2009; ZAMBELLO, 2015).

Nesse período de nossa história, apesar das iniciativas populares em favor da fundação de universidades<sup>5</sup>, a Coroa respondeu com a implantação de escolas autônomas para a formação de profissionais liberais, demonstrando que seu interesse na formação da Colônia era puramente pragmático, estando empenhada em formar mão de obra especializada para atender às conveniências da elite local. Deste modo, a negativa em relação à criação de universidades durante quatro séculos de nossa trajetória fez com que o modelo isolado e utilitarista se tornasse o paradigma do ensino superior no Brasil:

O hábito de não a termos ao longo de quatro séculos, ligado à solução *substitutiva* de escolas superiores profissionais isoladas e independentes, parece haver criado uma tradição antiuniversitária, que por certo se viu fortalecida com os argumentos como os do Conselheiro Almeida de Oliveira e os dos positivistas, identificando a universidade com as formas obsoletas da cultura medieval (TEIXEIRA, 1989, p. 45).

A Proclamação da República em 1889, por seu turno, possibilitou uma abertura do sistema de ensino superior à outras iniciativas, mas ainda assim conservou-se o modelo de escolas isoladas, destinadas à formação de profissionais liberais, e, ao contrário do que ocorreu nos períodos Colonial e Imperial, que contabilizaram cerca de 24 projetos para a criação de universidades, quase não houve manifestações em favor dessas instituições durante a Primeira República.

De fato, com a proclamação da República, a nova Constituição descentralizou o ensino superior e permitiu a criação de novas instituições tanto pelas demais instâncias do poder público (estaduais e municipais), como pela iniciativa privada, o que, pela primeira vez, permitiu a criação de estabelecimentos confessionais no país. Entre 1889 e 1918, foram criadas 56 novas escolas superiores, na sua maioria privadas. Havia, de um lado, instituições católicas, empenhadas em oferecer uma alternativa confessional ao ensino público e, de outro, iniciativas de elites locais que buscavam dotar os seus estados de estabelecimentos de ensino superior. Destes, alguns contaram com o apoio dos governos estaduais ou foram encampadas por eles, outras permaneceram essencialmente privadas. Data dessa época, portanto, a diversificação do sistema que marca até hoje o ensino superior brasileiro: instituições públicas e leigas, federais ou estaduais, ao lado de instituições privadas, confessionais ou não. Durante toda a Primeira República (1889-1930), continuou a prevalecer o modelo de escolas autônomas para a formação de profissionais liberais (DURHAM, 2003, p. 5).

---

<sup>5</sup> Consultar Anísio Teixeira (1989) e Fávero (2006).

Deste modo, com a Primeira República, a estrutura já estabelecida no período precedente permanecera praticamente inalterada, tendo em vista que o sistema universitário era considerado ultrapassado e anacrônico pelas elites locais. Assim, privilegiou-se a criação de cursos laicos com finalidade técnica profissionalizante, e apenas em 1920 originou-se a primeira universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), a partir da conjugação de três faculdades profissionais preexistentes – unificando as Escolas Politécnica e de Medicina do Rio de Janeiro, bem como uma das Faculdades Livres de Direito –, que conservaram sua autonomia administrativa e, portanto, ainda mantendo sob uma aparente unidade o padrão de ensino superior descentralizado configurado anteriormente (FÁVERO, 2006).

O tardio processo de formação das universidades no Brasil foi, na sequência, marcado pelo signo da efervescência – no plano da cultura, desde a semana de Arte Moderna, tendo o nacionalismo em alta como ideologia nacional, a crítica ao controle das elites agrárias sobre o Estado, a ascensão da industrialização, a urbanização e o fortalecimento das classes sociais – e do conflito entre projetos concorrentes no plano ideológico e simbólico, convergindo para os anos 1930 e o contexto da Era Vargas. A educação, para uma sociedade em processo de modernização – industrial, urbana, com amplos segmentos liberais e de trabalhadores – surgia em nova função, incluindo a capacidade de responder às demandas da mudança em curso.

Houve uma feroz disputa de campo simbólico entre os projetos de educação propostos pelas diferentes escolas de pensamento. A educação ascendeu ao epicentro das disputas ideológicas, e, logo, foram apresentadas propostas de projeto nessa arena por representantes das chamadas “Escola Nova”, Igreja Católica e os Nacionalistas. Nesse ínterim, o período dos anos 1920 a 1930 foi marcado por um intenso embate de ideias, em torno de projetos da educação. O debate foi problematizado por um forte grupo de intelectuais, que oscilavam entre a sua produção bibliográfica e a sua vida pública, ocuparam a posição de *policymakers* em instituições recém-formadas pelo Governo Getúlio Vargas, nos anos 1930 (GUMIERO; ZAMBELLO, 2014, p.3).

Fávero (2006) nos fornece um panorama detalhado de tais disputas materializadas no aparato jurídico-institucional brasileiro no início do século XX. Segundo a autora, no período compreendido entre 1889 e 1930 foram promulgados vários e distintos dispositivos legais, e mesmo marcado pela tendência de postergação, o regime de “desoficialização” do ensino acabou por gerar condições para o surgimento de universidades, tendendo o movimento a deslocar-se provisoriamente da órbita do Governo Federal para a dos Estados” (FÁVERO, 2006, p. 21). Nesse contexto, surgiriam em “1909 a Universidade de Manaus, em 1911 é instituída a de São Paulo e, em 1912, a do Paraná - como instituições livres” (SEIFFERT, 2011, p.156).

Ainda segundo Fávero, é importante observar que somente em 1915, com a Reforma Carlos Maximiliano (Decreto nº 11.530), se dispôs à:

[...] respeito da instituição de uma universidade, determinando em seu art. 6º: “O Governo Federal, quando achar oportuno, reunirá em universidade as Escolas Politécnica e de Medicina do Rio de Janeiro, incorporando a elas uma das Faculdades Livres de Direito, dispensando-a da taxa de fiscalização e dando-lhe gratuitamente edifício para funcionar”. Em decorrência, a 7 de setembro de 1920, por meio do Decreto nº 14.343, o Presidente Epitácio Pessoa institui a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), considerando oportuno dar execução ao disposto no decreto de 1915. Reunidas aquelas três unidades de caráter profissional, foi-lhes assegurada autonomia didática e administrativa. Desse modo, a primeira universidade oficial é criada, resultando da justaposição de três escolas tradicionais, sem maior integração entre elas e cada uma conservando suas características (FÁVERO, 2006, p. 21-22).

A partir dos anos 1930, tem-se a criação do Ministério da Educação e Saúde, cuja liderança de Francisco Campos entre 1931 e 1932 correspondeu ao período de aprovação do Estatuto das Universidades Brasileiras, que permaneceu em vigor até 1961. Este estabeleceu que o sistema de ensino superior seria composto por universidades públicas (federais, estaduais e municipais) ou livres (particulares), devendo incluir os cursos de Direito, Medicina, Engenharia, Educação, e uma novidade, a incorporação da área de Ciências e Letras. A reforma estabeleceu também que o corpo docente seria composto por catedráticos, com cargo vitalício e cuja autonomia incluía o poder de nomear e demitir seus auxiliares. E em relação às faculdades, estas se submeteriam à uma reitoria, que as reuniria por meio de vínculos administrativos, mas conservando sua autonomia jurídica (OLIVEN, 2002).

Apesar da “Reforma Francisco Campos”, como ficou conhecida, ter implementado em parte as ideias gestadas nos anos 1920 com a criação de uma faculdade de Ciências e Letras, ela não refletiu os ideais defendidos pelos grupos de intelectuais e educadores que encabeçaram a retomada do debate em defesa das universidades no início do século XX. Deste modo, o modelo de universidade proposto manteve a aura conservadora que circundava o Brasil desde a Colônia e “consistia, em grande parte, numa confederação de escolas que preservaram muito de sua autonomia anterior” (DURHAM, 2003, p 7).

Tal reforma representou, portanto, o acordo do governo varguista com as forças conservadoras e progressistas que se tencionavam naquele momento, implicando no fato de que mesmo as universidades tendo sido priorizadas para a educação superior, ainda se mantiveram as escolas autônomas, não alterando significativamente a estrutura no sistema; tanto que, de acordo com as primeiras estatísticas educacionais de 1933, as instituições privadas já eram

maioria, respondendo a cerca de 44% das matrículas e por 60% dos estabelecimentos de ensino superior do país.

Ademais, em resposta aos arroubos centralizadores e autoritários que se seguiram, teve lugar a resistência empreendida pela Revolução Constitucionalista de 1932, e em 1934 a reconciliação do governo federal com as elites paulistas, ano marcado pela promulgação da Constituição de 1934 e pela fundação da Universidade de São Paulo. Se a USP, por um lado, obedeceu às normas legais previstas no Estatuto das Universidades, por outro desfrutou de uma orientação própria e com grande autonomia, cumprindo o objetivo de ser uma instituição de alto padrão acadêmico-científico, livre do controle direto do governo federal (SAMPAIO, 1991; SCHWARTZMAN, 1991).

Ainda em meados dos anos 1930, sob a gestão de Gustavo Capanema, Ministro da Educação do Governo Vargas de 1934 a 1945, houve um movimento de implementação de políticas voltadas à reforma da educação brasileira, tendo como expressão a fundação do Projeto para o Plano Nacional de Educação, em maio de 1937. Este projeto, apesar de ter sido sabotado pelo fechamento do regime (e do Congresso) durante a tutela do Estado Novo, a partir de novembro 1937, reuniu as perspectivas das três correntes ideológicas em disputa: os nacionalistas, representados pelas ideias da Liga de Defesa Nacional e pelos Militares; a Igreja Católica, que logrou um espaço para a difusão de sua doutrina através da inclusão do ensino religioso na rede pública; e a “Escola Nova”, que propôs como diretriz principal a promoção da educação pública de qualidade e universal, pautada no estado laico, cujo representante do seu ideário foi Fernando Azevedo.

Deste modo, o núcleo do projeto, que conferia um lugar especial às universidades – podendo ser considerado como um traço característico da centralização política empreendida pelo regime varguista –, era a Universidade do Brasil, uma espécie de continuação da Universidade do Rio de Janeiro, que passou a ser adotada como modelo de ensino superior:

O projeto da Universidade do Brasil se desdobrou em quatro atividades principais: o desenvolvimento da própria concepção da universidade; seu planejamento físico, que deveria se materializar na Cidade Universitária; a criação de uma faculdade de filosofia, ciência e letras e a construção do campus universitário. A Universidade do Brasil deveria ser um modelo para todas as universidades em âmbito nacional (GUMIERO; ZAMBELLO, 2014, p. 21).

Isto posto, a década de 1930 “revelava um agudo senso da dificuldade de se implantar a universidade. A partir de 1940, romperam-se, entretanto, os diques de resistência e o ensino

superior entrou em expansão indiscriminada” (TEIXEIRA, 1989, p. 65). Conforme se pode observar na Tabela 3, entre 1940 e 1960 houve um aumento progressivo no total de matrículas no ensino superior, saltando de 27.671 para 93.202, cuja demanda foi acolhida preponderantemente pelo setor público, responsável por 55,7% da oferta de vagas – sinalizando que a direção da expansão do sistema nesse período era orientada para as instituições públicas de ensino superior.

**Tabela 3** - Evolução das matrículas em estabelecimentos privados no Brasil (1940-1960)

Ano	Total de Matrículas	% de Crescimento	Matrículas em Instituições Privadas	% das matrículas Privadas sobre Total
1940	27.671	--	--	--
1950	48.999	--	--	--
1954	64.645	--	26.905	41,6
1955	72.652	12	30.755	42,3
1956	78.659	8	38.362	48,8
1957	79.505	1	38.051	47,9
1958	84.481	6	37.570	44,5
1959	87.603	4	38.562	44,0
1960	93.202	7	41.287	44,3

Fonte: Levy (1986) *apud* Sampaio (1991).

Aqui, todavia, é primordial ressaltar que os ideais de modernização do país, que vigoraram no princípio do século XX, eram profundamente cingidos pela questão racial: naquele momento de grandes transformações em termos políticos, econômicos e sociais, nos círculos intelectuais debatia-se sobre formas de se criar uma identidade e construir uma nação brasileira capaz de superar o atraso em todos os seus níveis – em relação às nações do centro do Capitalismo –, em consonância com as políticas desenvolvimentistas gestadas a partir dos anos 1930. Esta identidade nacional que se perseguia, por sua vez, era pautada em concepções eugênicas<sup>6</sup>, baseadas em pressupostos científicos em voga na época, cuja crença fundamentava-se no apelo de “aprimorar os indivíduos por meio do melhoramento de seus traços genéticos” (PEREZ; VIEIRA, 2015, p.2), o que se especulava que poderia ser logrado através de intervenções em esferas como a saúde, higiene e educação.

Sob o manto da Era Vargas, por sua vez, a aspiração de superar a “degeneração” do povo brasileiro tornou-se parte imanente das políticas públicas empreendidas pelo governo, com ênfase em projetos e reformas educacionais levadas a cabo pelo Ministério da Educação e

<sup>6</sup> Sobre esse debate consultar Schwarcz (2005) e Dávila (2005).

Saúde, encarregado de colocar em prática a engenharia racial e social, cuja finalidade era promover o “branqueamento do comportamento”, o que caminhava lado a lado com as políticas imigratórias<sup>7</sup> que priorizavam a vinda de europeus para não agravar a “má formação étnica” da sociedade brasileira.

A começar do movimento pela saúde e higiene pública da segunda década do século XX, políticas visando a embranquecer a composição da população por meio da imigração europeia começaram a dividir espaço com novas políticas objetivando embranquecer o comportamento e as condições sociais. O consenso entre os formuladores de políticas era que as escolas eram as linhas de frente da batalha contra a “degeneração”. Os educadores transformaram as escolas em laboratórios eugênicos – lugares onde ideias sobre raça e nação eram testadas e aplicadas sobre as crianças. A eugenia tornou-se a justificativa para expandir e alocar recursos educacionais (DÁVILA, 2005, p.55-56).

Nesse sentido, mesmo que as políticas propostas para a educação em geral e para o ensino superior especificamente representassem avanços em relação ao período precedente, as propostas como a da “Escola Nova” – a mais progressista em relação às outras em disputa –, que sustentava uma posição de defesa da educação universal, pública e laica, estavam entranhadas pelos ideais eugênicos e de branqueamento defendidos por seus idealizadores, grandes intelectuais e *policymakers* do Governo Vargas e expoentes de tal concepção, como Gustavo Capanema, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e Francisco Campos, cujos “significados que atribuíam à raça [...] moldavam seus projetos educacionais” (DÁVILA, 2005, p.40).

No período subsequente à Era Vargas, no ínterim da redemocratização posterior ao fim do regime estadonovista, não que o debate em torno da questão racial e da eugenia estivesse superado ou se tornado secundário<sup>8</sup>, todavia, assinalando os ganhos da Igreja Católica em detrimento das demais correntes em disputa no plano educacional nas primeiras décadas do século XX, no pós-1945 teve lugar o surgimento das primeiras universidades católicas. Foram fundadas nove universidades religiosas: oito católicas e uma presbiteriana – além da ocorrência de um processo de integração do ensino superior, que consistiu na criação de universidades.

---

<sup>7</sup> Cf. Carneiro (2018).

<sup>8</sup> É importante destacar que, de fato, tanto a questão racial quanto a eugenia continuam sendo temas centrais para o debate acadêmico no campo das Ciências Sociais e da Sociologia, mesmo após a Era Vargas. Como tem sido amplamente discutido por diversos intelectuais, o racismo está impregnado na estrutura da sociedade brasileira desde sua formação, cujas raízes remontam ao período colonial, quando a escravidão foi institucionalizada, e está presente até os dias atuais. Deste modo, na seara acadêmica, diversos estudiosos têm se dedicado ao tema, contribuindo para a compreensão da dinâmica racial na sociedade brasileira, bem como para a construção de políticas públicas que visam à superação do racismo e à promoção da igualdade racial, como é o caso da “Lei de Cotas”, referida no segundo capítulo desta dissertação.

Esta integração, por sua vez, foi realizada a partir da vinculação administrativa de faculdades já existentes, além da federalização de grande parte delas. Neste período, dentre o total de matrículas do ensino superior, as relativas às universidades contabilizaram 65%, e o sistema de universidades públicas federais dispunha de 22 instituições, uma em cada capital das unidades da Federação.

O desenvolvimento do sistema federal, a partir de 45, se deveu, em grande medida, à federalização de algumas universidades estaduais criadas nas décadas de 30 e início dos anos 40, concomitantemente à difusão da ideia de que cada Estado da federação tinha o direito pelo menos a uma universidade federal. A criação da primeira Universidade Católica assinala a falência do pacto entre Estado e Igreja, estabelecido a partir de 1931, e que leva a Igreja a buscar seus próprios caminhos (SAMPAIO, 2000, p. 13).

É importante destacar que em 1961, mesmo ano da criação da Universidade de Brasília<sup>9</sup>, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), substituindo o Estatuto das Universidades Brasileiras dos anos 1930. No entanto, de acordo com Teixeira (1989), enquanto a Universidade de Brasília (UNB) representou uma quebra de paradigma em termos de estrutura e organização do ensino superior, a LDB, por outro lado, não promoveu grandes transformações no sistema, ao contrário, reforçou o modelo tradicionalmente vigente no país.

O movimento pela modernização do ensino superior no Brasil, embora se faça sentir a partir de então, vai atingir seu ápice com a criação da Universidade de Brasília (UnB). Instituída por meio da Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961, a UnB surge não apenas como a mais moderna universidade do país naquele período, mas como um divisor de águas na história das instituições universitárias, quer por suas finalidades, quer por sua organização institucional, como o foram a USP e a UDF nos anos 30 (FÁVERO, 2006, p. 29).

Mesmo com algumas inovações, como o caso da UNB, destacado por Fávero (2006), o projeto político para as universidades contido na LDB não teria uma propensão modernizante. “A LDB, finalmente votada em 1961, foi uma vitória dos setores privatistas e conservadores, e constituiu, em grande escala, uma preservação do sistema existente” (DURHAM, 2003, p. 13). Esta regulamentação manteve incólume o sistema de cátedras vitalícias, as faculdades isoladas e a constituição de universidades compostas pela justaposição de escolas profissionais,

---

<sup>9</sup> A Universidade de Brasília foi inaugural na configuração de uma estrutura organizacional integrada, flexível e moderna, seguindo o modelo norte-americano de departamentos e fundação, contrapondo-se, portanto, à universidade segmentada em cursos profissionalizantes e constituída pela simples aglutinação de faculdades preexistentes (OLIVEN, 2002).

enquanto priorizou-se o ensino em vez da pesquisa e, com as prerrogativas atribuídas ao Conselho Federal de Educação, robusteceu a centralização do sistema de ensino superior (OLIVEN, 2002).

A partir de 1964, com o golpe, as universidades passaram a estar sob a tutela dos militares, e neste momento foram criadas Assessorias de Informação nas instituições federais, órgãos responsáveis pelo controle e censura<sup>10</sup> do corpo docente e discente. Apesar da violência e do autoritarismo que marcaram o período da Ditadura Militar, no que diz respeito às universidades, os anos de 1960 merecem destaque por consistirem em uma época de significativas transformações no sistema de ensino superior brasileiro. Deste modo, se sobressaem os decretos-lei de 1966 e 1967, nº 53 e 252, respectivamente, responsáveis por propagar os conceitos e a estrutura da Universidade de Brasília às demais universidades federais do país, mudanças estas que confluíram para a Reforma Universitária de 1968, conhecida por estabelecer os alicerces do sistema universitário contemporâneo (TEIXEIRA, 1989).

A esse respeito é importante destacar que uma das grandes forças motrizes que impeliram às mudanças no sistema de ensino superior brasileiro ao longo da década de 1960 adveio do movimento estudantil, que, organizado na União Nacional dos Estudantes (UNE), pleiteava o aumento de vagas no ensino superior, considerando a crescente demanda por matrículas em uma sociedade marcada pelo acelerado desenvolvimento urbano e industrial, bem como o combate ao “caráter arcaico e elitista das instituições universitárias” (FÁVERO, 2006, p. 29).

Se o início do que chamamos de primeiro período moderno (1931-1945) foi marcado pela luta entre as elites católicas e laicas, este presenciou outras lutas, cujo ator principal não era mais a elite intelectual, mas o movimento estudantil. Tanto quanto o aumento da demanda, a mobilização estudantil em prol de uma reforma que democratizasse o acesso e a gestão da universidade é também um fenômeno mundial. Todos estes movimentos, em maior ou menor grau, não se limitaram à questão do ensino, mas contestaram os governos estabelecidos (DURHAM, 2003, p. 11).

Outrossim, tal como na década de 1920, a questão da reforma da universidade foi posta novamente no campo de disputas, sendo que no cenário dos anos 1960 as reivindicações a esse respeito irromperam com forte influência do modelo de organização norte-americano, o que é evidenciado pelas seguintes medidas adotadas durante o regime militar: o plano de assistência

---

<sup>10</sup> Sobre os ataques às universidades empreendidos pelos militares, consultar Durham (2003) e Fernandes (1979).

técnica estrangeira, consubstanciado pelos acordos MEC/USAID; o Plano Atcon (1966) e o Relatório Meira Mattos (1968).

O acordo MEC/USAID foi um mecanismo estratégico de intervenção dos Estados Unidos (EUA) na América Latina, diante de um contexto de Guerra Fria e disputa de hegemonia com a União Soviética. Deste modo, o acordo era baseado no oferecimento de assistência técnica, assistência financeira – com a disponibilização de recursos para o financiamento de projetos e compra de equipamentos dos EUA –, e assistência militar, voltada ao treinamento de militares brasileiros em solo norte-americano, bem como pela visita de consultores ao Brasil e o fornecimento de equipamentos militares (FÁVERO, 2006).

O Plano Atcon, por sua vez, diz respeito a um documento resultante da análise do consultor norte-americano Rudolph Atcon feita a pedido do Ministério da Educação (MEC) durante o período de julho a setembro de 1965. O plano, assim, prescreveu que fosse implementada uma reforma direcionada às instituições universitárias, a fim de colocar em prática os princípios do rendimento e da eficácia. Isto posto,

O projeto da Reforma Universitária incorpora algumas das propostas do Plano Atcon, como: defesa dos princípios de autonomia e autoridade; dimensão técnica e administrativa do processo de reestruturação do ensino superior; ênfase nos princípios de eficiência e produtividade; necessidade de reformulação do regime de trabalho docente; criação de centro de estudos básicos (FÁVERO, 2006, p. 31).

Já o relatório Meira Mattos, por outro lado, foi fruto do Decreto nº 62.024 de 1967, que instituiu uma comissão presidida pelo General Meira Mattos. De acordo com Fávero (2006), no projeto de Reforma Universitária também foram absorvidas algumas recomendações do documento, a saber: “fortalecimento do princípio de autoridade e disciplina nas instituições de ensino superior; ampliação de vagas; implantação do vestibular unificado; criação de cursos de curta duração e ênfase nos aspectos técnicos e administrativos” (FÁVERO, 2006, p.32). Deste modo, o relatório é apontado como um dispositivo que permitiu o controle e a repressão no meio universitário, principalmente após a promulgação do Ato Institucional (AI) nº5 e do Decreto-lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969.

Diante desse cenário marcado, por um lado, pela forte pressão dos movimentos sociais em favor da reformulação do sistema universitário, e de outro pelo aumento do controle e do cerceamento da autonomia das universidades, é que a Reforma de 1968 foi implantada pelos militares. Em termos estruturais, esta instituiu o sistema de créditos; os departamentos, que substituíram as cátedras, cujas chefias passaram a ser rotativas; o exame vestibular, que deixou

de ser eliminatório e transformou-se em classificatório; a criação dos cursos de curta duração e do ciclo básico; além de engendrar a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão; e o regime de tempo integral, bem como a dedicação exclusiva dos professores (DURHAM, 2003).

Tais quesitos, concatenados, viabilizaram o desenvolvimento da pós-graduação e das atividades científicas no país, uma vez que promoveram a profissionalização dos docentes e a valorização das titulações acadêmicas. Ademais, embora a reforma tenha sido direcionada às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), ela obteve grande repercussão e ultrapassou tais limites, ressoando também nas instituições privadas, que se adaptaram à algumas exigências, haja visto a dependência de grande parte deste setor dos subsídios governamentais (MARTINS, 2009; OLIVEN, 2002).

**Tabela 4** - Expansão do sistema de ensino superior (1900-1968)

<b>Período</b>	<b>Novas</b>	<b>Nº instituições Total</b>	<b>% expansão</b>
Até 1900	-	24	-
1900-1910	13	37	35,13
1910-1920	34	71	47,89
1920-1930	86	157	54,78
1920-1940	95	252	37,70
1940-1950	223	475	46,95
1950-1968	375	850	44,12

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos em Sampaio (1991).

Como apresentado no parágrafo precedente e como pode-se observar também na Tabela 4, as universidades (públicas) foram percebidas durante o governo militar, de modo semelhante neste ponto à Era Vargas, como polo estratégico para o alcance do almejado desenvolvimento econômico, através da efetiva expansão do sistema universitário – atingindo cerca de 44% de aumento até 1968 – e do protagonismo atribuído às atividades de pesquisa, garantindo os recursos humanos de uma formação de alto nível necessário à continuidade do processo de desenvolvimento.

Vale ressaltar ainda que a *modernização autoritária* promovida no período favoreceu a criação de programas de pós-graduação *strictu sensu*<sup>11</sup>, bem como a consolidação de agências

<sup>11</sup> Voltados aos cursos de mestrado e doutorado.

de fomento destinadas às pesquisas nacionais, ainda vigentes até o presente, tais como o Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento – CNPq (fundado em 15 de janeiro de 1951) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior – CAPES (criada em 11 de julho de 1951) (DURHAM, 2003; OLIVEN, 2002).

Todavia, apesar da Reforma ter sido, em certa medida, uma proposta de incorporação das pautas presentes nas mobilizações sociais daquele período, de acordo com Sampaio (1991) o documento promulgado pelo Governo Federal era, na verdade, uma versão conservadora da reforma proposta por Darcy Ribeiro para a Universidade de Brasília. Nesse sentido,

Era possível organizar uma universidade bastante próxima dos ideais dos movimentos estudantis e docentes. Mas, na prática, as coisas funcionaram de modo diverso. O novo modelo foi implantado, a partir de 1969, sob um regime político extremamente autoritário, que mantinha as universidades sob intensa suspeita e vigilância policial; as antigas escolas profissionais resistiram com sucesso à sua dissolução em institutos e departamentos; e havia, no fundo, uma contradição insolúvel entre os ideais de democratização e participação estudantil das universidades e o modelo de universidade de elite que havia sido copiado das "*research universities*" norte-americanas, e implantado, por um ato legal, para todo o país (SAMPAIO, 1991, p. 16).

Deste modo, diante da agudização do problema do ensino superior – já colocado desde à época da Colônia, de importação de modelos da Metrópole –, durante os anos 60 as limitações desse sistema, em especial de suas (im)possibilidades de expansão, se tornaram ainda mais evidentes, haja vista que, a despeito das clivagens engendradas pelos diferentes momentos políticos e sociais, o sistema de ensino superior no Brasil ainda se manteve alicerçado em um modelo fortemente influenciado pela orientação francesa de estabelecimentos e escolas isoladas, que foi se mesclando e se adaptando às novas tessituras sociais ao lado das instituições universitárias. À vista disso, Florestan Fernandes (1979) apontava a necessidade não de uma mera reforma, mas de uma verdadeira revolução no que concerne ao ensino superior brasileiro:

Portanto, deveríamos apelar para uma atitude de tipo cartesiano, que nos permitisse estabelecer um completo e irreversível ponto de ruptura intelectual com o passado recente ou remoto. O que havia de sugestivo e de relevante no que foi feito já é bem conhecido. Trata-se de uma lição que nos estimula a pôr de lado todos os elementos – materiais, humanos e morais – da "antiga escola superior" e das combinações inventadas para promover a sua perpetuação e revitalização por outros meios. Em suma, a tarefa que temos pela frente é a de organizar a universidade propriamente dita, de colocá-la em funcionamento de modo íntegro e de dotar a sociedade brasileira dessa mola mestra da civilização baseada na ciência e na tecnologia científica (FERNANDES, 1979, p. 75).

Em síntese, o que caracterizou o período supracitado foi o modelo combinado de “expansão e repressão” no que tange ao campo do ensino superior, com vistas a atender à impetuosa demanda por matrículas<sup>12</sup> em um contexto de Ditadura Militar. Por conseguinte, o que daí decorreu foi uma expressiva ampliação de vagas no setor público e um incentivo à expansão do setor privado, processo que se intensificou ao longo da década de 1970: “em cerca de vinte anos, o número de matrículas no ensino superior vai de 93.902 (1960) para 1.345.000 (1980), sendo os anos de 1968, 1970 e 1971 os que apresentam as maiores taxas de crescimento” (SAMPAIO, 1991, p. 17).

As matrículas nesse ínterim tiveram um salto de 260% no setor público, ao passo que apresentaram, concomitantemente, um intenso e acelerado crescimento nas instituições privadas, cujo aumento de 512% alargou ainda mais a participação do setor – que progrediu para mais de 60% da oferta de vagas a partir de 1973 – no sistema de ensino superior brasileiro, o qual se alterou substancialmente entre os anos de 1960 e 1980 (DURHAM, 2003). Esse processo pode ser acompanhado mais detalhadamente na Tabela 5.

**Tabela 5** - Evolução das matrículas em estabelecimentos privados (1961-1980)

Ano	Total de Matrículas	% de Crescimento	Matrículas Instituições Privadas	% das Matrículas privadas sobre o total
1961	98.892	6	43.560	44,0
1962	107.299	9	43.275	40,3
1963	124.214	16	47.428	38,2
1964	142.386	15	54.721	38,4
1965	155.781	9	68.194	43,8
1966	180.109	16	81.667	45,3
1967	212.882	18	91.608	43,0
1968	278.295	31	124.496	44,7
1969	342.886	23	157.826	46,0
1970	425.478	24	214.865	50,5
1971	561.397	32	309.134	55,1
1972	688.382	23	409.971	59,6
1973	772.800	12	472.721	61,2
1974	937.593	21	596.565	63,6
1975	1.072.548	14	662.323	61,8
1976	1.044.472	--	648.862	62,1
1977	1.137.070	9	708.554	62,3
1978	1.267.559	11	779.592	61,5
1979	1.298.331	2	808.253	62,3
1980	1.345.000	4	852.000	63,3

Fonte: Levy (1986) *apud* Sampaio (1991).

<sup>12</sup> Considerando um cenário em que o Brasil ocupava, entre os 20 países latino-americanos, o 14º lugar quanto à proporção de população em idade escolar matriculada no ensino superior (FERNANDES, 1979).

A partir dos anos 1980, por outro lado, a expansão em curso nos últimos 20 anos encontrou seu gargalo no cenário de crise econômica que afetou brutalmente o país, repercutindo conseqüentemente na dinâmica do ensino superior. Assim, neste período o que ocorreu foi uma estagnação que afetou tanto o setor público quanto o privado, tendo este último um decréscimo no número de matrículas entre as décadas de 1980 e 1990 (MARTINS, 2000). De acordo com Durham (2003), não somente o contexto de crise explicaria tal estagnação, mas também o fato de que apenas uma proporção muito pequena da população brasileira chegava ao ensino médio, números que se reduziam ainda mais em relação ao percentual de egressos, o que indicava a presença de entraves estruturais à massificação do ensino superior, argumento que já estava presente anteriormente na análise de Florestan Fernandes (1979).

Como resultado deste processo, se a taxa de matrícula no ensino superior é muito pequena, é muito elevada a relação entre número de vagas no ensino superior e o número de egressos do ensino médio. Em 1980, esta relação era de 1,3 egressos por vaga, isto é, bem acima do que a oferta de ensino podia absorver. Em 2001, a relação era de 1.5. Verifica-se, portanto, que sempre houve obstáculos estruturais do próprio Sistema de Educação à ampliação do ensino superior, que estão associados às enormes desigualdades sociais que caracterizam o país (DURHAM, 2003, p. 22).

Já no período de redemocratização, engendrado a partir de 1985, o marco em termos políticos e também com relação ao ensino superior público é a Constituição Federal de 1988. Nossa finalíssima carta constitucional instituiu que 18% da receita provinda de impostos fosse destinada ao ensino, assegurou a gratuidade da educação pública em todos os níveis e tornou princípio constitucional, a partir do artigo 207, a autonomia universitária e a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão – demandas que já estavam presentes nas reivindicações dos movimentos estudantis e dos docentes desde meados dos anos 1960 (OLIVEN, 2002).

Além disso, na segunda metade da década, entre 1985 e 1990, o que se destaca ainda é a retomada do crescimento das universidades no setor privado – cujos números na década anterior haviam se mantido fixos em 20 instituições –, tendo sofrido no período supracitado um crescimento superior a 100%, passando de 20 para 49 estabelecimentos (DURHAM, 2003), movimento ainda mais nítido através dos dados reunidos na Tabela 6.

Notamos, portanto, no final dos anos 80, uma nova inflexão no setor privado. Até esta época, as universidades privadas eram predominantemente confessionais ou comunitárias, sem fins lucrativos e tendiam a se assemelhar às universidades públicas. O movimento de expansão das universidades

particulares, que ocorre a partir de 1985, se dá graças à pressão do setor voltado para o ensino de massa, de finalidades lucrativas, sem interesse pelo desenvolvimento das atividades de pesquisa e de qualificação do corpo docente (DURHAM, 2003, p. 25).

**Tabela 6** - Evolução do número de instituições de ensino superior (1970-2000)

Ano	Universidade		Faculdades integradas*		Estabelecimentos isolados		Centros universitários		Total
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	
1970	32	15	-	-	139	463	-	-	639
1975	37	20	-	-	178	625	-	-	860
1980	45	20	1	10	154	643	-	-	882
1985	48	20	1	58	184	548	-	-	859
1990	55	49	-	74	167	582	-	-	918
1995	68	59	3	84	147	490	-	-	851
2000	71	85	2	88	132	782	1	49	901

Fonte: Censo e Sinopse Estatísticas do Ensino Superior, Ministério da Educação – MEC.

\*A inclusão das Faculdades Integradas nas estatísticas se inicia em 1980.

Outrossim, a Constituição cidadã inaugurou o debate sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que foi aprovada em 1996, lei nº9394/96, e, assim, passou a regular as instituições de ensino superior, públicas e privadas, cuja confluência de fatores decorrentes desta legislação resultou em uma institucionalização das atividades de pesquisa no país.

A LDB, nesse sentido, instituiu a avaliação regular dos cursos de graduação e dos estabelecimentos de ensino superior, além de impor algumas regras para que as instituições recebessem e/ou mantivessem a qualificação de universitárias, a saber, possuir autonomia para abrir ou fechar cursos, estabelecer número de vagas, planejar atividades, contar com pelo menos um terço do corpo docente composto por profissionais com titulação de mestrado ou doutorado, e a mesma parcela em contrato de regime de tempo integral, entre outras. Essa nova regulamentação contribuiu, por um lado, para o maior controle do currículo e da qualidade do ensino oferecido pelas universidades, ao passo em que endureceu os critérios para a manutenção de tais estabelecimentos, o que resultou em movimentos de reação do setor privado à nova legislação.

O sistema tornou-se bastante mais flexível, ao mesmo tempo em que estabelecia mecanismos de controle da qualidade. A flexibilidade se estendeu também aos cursos, com a abolição do “currículo mínimo”, que engessava todo o ensino, público ou privado, a currículos rigidamente definidos pelo Conselho Federal de Educação. Em seu lugar foram previstas Diretrizes

Curriculares Gerais. Além disto, foram previstos cursos sequenciais de curta duração para a formação básica ou complementar. A nova legislação afetou pouco as universidades públicas federais e estaduais, as quais, mal ou bem, e em virtude de políticas anteriores, vinham desenvolvendo as atividades de pesquisa, ampliando o tempo integral e titulando seus docentes. Para as universidades privadas, entretanto, constituía uma ameaça de perda de *status* e autonomia (DURHAM, 2003, p. 34).

Ademais, é a partir de 1997, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que o estatuto jurídico passa a permitir também a existência de estabelecimentos lucrativos, fator que explica a célere multiplicação das instituições deste tipo a partir de meados dos anos 1990. Deste modo, durante a década de 1990 o ensino superior brasileiro dava “mostras de recuperação na sua capacidade de crescer aceleradamente: nos últimos quatro anos [ou seja, de 1996 em diante] a matrícula nos cursos de graduação apresentou uma taxa de expansão anual de 7% em média” (MARTINS, 2000, p. 41).

Tendo como base esse cenário, o processo de ampliação e diversificação do sistema de ensino superior no Brasil fica evidente a partir dos anos 1960. Entretanto, apesar do modelo organizacional das universidades ter se desenvolvido no setor público, sendo fomentado por políticas estatais – tais como o Estatuto das Universidades da década de 1930 e a Reforma Universitária de 1968, esmiuçadas previamente –, o que se destaca em período recente é o convulsivo crescimento do setor privado desde o final dos anos 1980, processo que converge no quadro dos anos 2000, em que o número de universidades privadas supera pela primeira vez o de instituições públicas, saltando de 20 para 85 no setor privado, em contraste com o tímido aumento de 48 para 71 universidades públicas durante o mesmo período de 15 anos, de acordo com os dados da Tabela 6.

Por outro lado, o processo que também pode ser identificado através dos dados sobre o ensino superior é a retomada de crescimento dos estabelecimentos isolados no setor privado a partir do Governo Fernando Henrique, com números que vinham decrescendo desde 1980 e tiveram um vertiginoso aumento entre 1995 e 2000, passando de 490 para 782 instituições isoladas – movimento que pode ser explicado pelo maior controle e regulamentação das instituições universitárias instituídos pela LDB a partir de 1996.

Deste modo, no início dos anos 2000, do total de 901 instituições de ensino superior no Brasil, 695 pertenciam ao setor privado, ou seja, quase 70% da oferta de vagas passou a ser atendida por estabelecimentos privados.

Estes resultados então associados à retomada, nos últimos cinco anos, do crescimento do ensino superior. De fato, o crescimento nos últimos cinco anos

foi surpreendente: 82,0% do total das matrículas. Como na década de 70, entretanto, o crescimento se deu basicamente no setor privado. A participação deste setor, que oscilava em torno de 60,0% entre 1980 e 1998, atingiu 69,0% em 2001, com o crescimento de 115,0% no total das matrículas. Também, como na década de 70, o setor público cresceu muito menos, 36,0%. No conjunto do sistema, sua participação caiu de 41,6% em 1994 para 31,0% em 2001. Esta expansão ocorreu em todas as regiões do país, com exceção do Nordeste (DURHAM, 2003, p. 32).

## 1.2. O ensino superior sob a ótica dos governos petistas

Uma vez apresentado o intrincado cenário de desenvolvimento do ensino superior, de forma a elucidar as idiosincrasias do caso brasileiro e os principais fenômenos que pavimentaram a estrutura de nosso sistema universitário até o início dos anos 2000, esta seção avança em direção ao período no qual as políticas educacionais de ensino superior passaram por profunda mutação durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).

Para identificarmos como o ensino superior é retratado no projeto político do governo Lula, em especial em qual papel e com quais objetivos este tema seria reposicionado na agenda estatal, analisamos os documentos de campanha (o programa de governo apresentado durante as eleições de 2002, intitulado “Uma escola do tamanho do Brasil”); o lançamento do programa “Expandir até ficar do tamanho do Brasil” (2005) e o documento de “Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012”.

Para melhor compreender a ótica engendrada pelos governos federais petistas, primeiramente é importante examinar em maior profundidade o cenário político precedente, perante o qual se formulou o diagnóstico e, conseqüentemente, foi o solo de onde partiram as propostas para o ensino superior – e que vieram a orientar a agenda, implementada entre os anos de 2003 a 2016, desaguando nas políticas públicas destinadas ao setor –, cujo mapa é apresentado mais detalhadamente no próximo capítulo.

Nesse sentido, no Programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) de 2002 é descrito o cenário de progressivo aumento da capacidade do setor privado no que tange à esfera do ensino superior brasileiro em detrimento das instituições públicas, quadro a partir do qual se segue a proposta de Lula “Uma escola do tamanho do Brasil”<sup>13</sup>

Em 2002, a taxa bruta de matrícula, isto é, o total de matriculados na educação superior incorporava apenas 7,7% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, uma das menores taxas da

---

<sup>13</sup> Em 2005, o *slogan* relacionado às universidades mudou para “Expandir até ficar do tamanho do Brasil”.

América Latina. Esse dado é muito significativo e emblemático para o diagnóstico proposto pelo Governo Lula, uma vez que traduz o estado do ensino superior brasileiro, até o início dos anos 2000, ainda enquadrado em um sistema elitista:

[...] o sistema de elite tende a atender até 15% do grupo etário de 18 a 24 anos, sendo que o acesso se dá quase que exclusivamente em função da origem de classe social dos estudantes, tem uma relação direta com o nascimento e a renda e constitui privilégio social associado aos mecanismos meritocráticos da escolarização básica e fruto da seleção social (GOMES; MORAES, 2012, p.174).

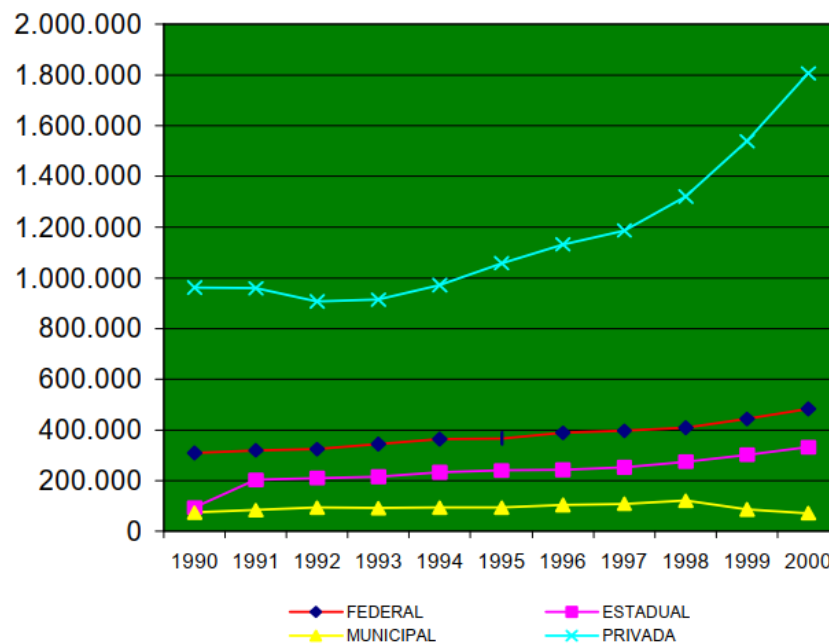
Isto posto, em relação ao total – diminuto – de estudantes que ingressavam no ensino superior, 1/3 estava matriculado em instituições públicas e 2/3 em instituições privadas. Além disso, entre os anos 1990 e 2000, o aumento no número total de instituições de ensino superior foi de 38%, ao passo em que uma expressiva taxa de ampliação, de 51%, foi destinada ao setor privado (MARTINS, 2000).

O número de IFES, por sua vez, permaneceu estável entre 1990 e 2000, enquanto as universidades privadas aumentaram em 44%; além do mais, as instituições de ensino superior (IES) privadas, que em 1994 correspondiam a 74% do total, em 2000 passaram a 85%. No mesmo período, o aumento total das matrículas foi de 62%, dentre as quais 86% corresponderam ao setor privado e apenas 28% ao setor público (NEVES, 2012).

Deste modo, as matrículas nas universidades tiveram um aumento de 74%, e destas, 121% foram destinadas ao setor privado e apenas 36% ao setor público, bem como as matrículas no setor privado também cresceram duas vezes mais do que as das universidades estaduais e quase três vezes mais do que aquelas que correspondiam às IFES.

Entre 1994 e 2002, o número de matrículas no ensino superior cresceu sete vezes mais do que nos 14 anos anteriores (110%), e o número de IES dobrou, mas esse crescimento esteve fortemente concentrado no setor privado – nas universidades federais a matrícula expandiu 32%, e nas públicas como um todo esse crescimento foi de 64% (SILVA, 2013, p. 54).

**Gráfico 1** - Evolução da matrícula na graduação por dependência administrativa (1990-2000)



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Segundo dados do Banco Mundial, em 1994 o Brasil situava-se entre os países com maior taxa de privatização da educação superior do mundo. E, para finalizar o quadro, acrescenta-se ainda a demanda crescente por vagas, que entre os anos 1990 e 2001 aumentou 200 %, enquanto o sistema respondeu com apenas 80% da incorporação de matrículas.

A esse respeito é importante pontuar que o aumento da demanda no período supracitado se deve ao crescimento dos níveis de escolaridade, já que a expansão do ensino superior depende, inevitavelmente, do aumento do número de matriculados e de egressos do ensino médio. Segundo dados apresentados por Durham (2010) e detalhados na Tabela 7, a taxa de matrícula no ensino médio quase dobrou de 1992 a 2002, passando de 41,9% para 83,2%, o que justifica o correspondente crescimento da demanda por vagas no ensino superior.

**Tabela 7** - Evolução das taxas bruta e líquida de matrículas no ensino fundamental, médio e superior no Brasil (1992-2002)

Níveis de Ensino	Evolução das Taxas de Matrícula			
	Taxa	Ano		
		1992	1995	2002
Fundamental	Bruta	103,6%	111%	124,9%
	Líquida	81,4%	85,5%	93,9%
Médio	Bruta	41,9%	48,9%	83,2%
	Líquida	18,3%	22,3%	40,4%
Superior	Bruta	10,6%	13,0%	22,6%
	Líquida	4,6%	6,1%	10,2%

Fonte: PNAD-IBGE *apud* instituto de estudos do Trabalho e da Sociedade — IETS, 1992-2002.

Ademais, é importante notar ainda que a expansão do ensino superior privado, iniciada em meados dos anos 1970 e efetivada de forma desenfreada a partir de 1990, ocorrera sem planejamento prévio, de forma desordenada e concentrada em determinadas regiões do país, bem como em áreas do conhecimento, conforme se pode observar nas Tabelas 8 e 9.

**Tabela 8** - Vagas oferecidas em vestibular por dependência administrativa (1990-2000)

Ano	Dependência				Total (%)
	Federal Total (%)	Estadual Total (%)	Municipal Total (%)	Privada Total (%)	
1990	70.881 (14,9)	55.323 (11,0)	28.896 (5,7)	347.775 (69,1)	<b>502.784 (100)</b>
1991	78.502 (15,1)	53.313 (10,3)	30.691 (5,9)	354.157 (68,5)	<b>516.663 (100)</b>
1992	80.411 (15,0)	56.292 (10,5)	34.345 (6,4)	363.799 (68,0)	<b>534.847 (100)</b>
1993	81.462 (14,4)	52.500 (9,5)	33.665 (6,1)	377.051 (68,7)	<b>548.678 (100)</b>
1994	85.017 (14,8)	58.501 (10,1)	33.935 (5,9)	396.682 (69,9)	<b>574.135 (100)</b>
1995	84.814 (13,8)	61.352 (10,0)	31.979 (5,2)	432.210 (70,8)	<b>610.355 (100)</b>
1996	84.197 (13,2)	63.603 (10,0)	35.713 (5,6)	450.723 (71,0)	<b>634.236 (100)</b>
1997	88.704 (12,6)	64.323 (9,19)	40.794 (5,8)	505.377 (72,2)	<b>699.198 (100)</b>
1998	90.788 (11,6)	70.670 (9,1)	44.267 (5,7)	570.306 (73,4)	<b>776.031 (100)</b>
1999	99.973 (11,1)	85.488 (9,5)	33.128 (3,7)	675.801 (75,5)	<b>894.390 (100)</b>
2000	115.272 (9,4)	94.441 (7,7)	28.269 (2,3)	862.242 (70,8)	<b>1.216.287 (100)</b>

Fonte: Inep.

**Tabela 9** - Inscritos em vestibular por regiões do país (1990-2000)

Ano	Região					Total
	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	
1990	71.592	304.151	302.305	1.084.593	142.857	<b>1.905.498</b>
1991	86.243	328.403	332.349	1.094.952	143.878	<b>1.985.825</b>
1992	85.688	279.331	274.987	1.069.983	126.870	<b>1.836.859</b>
1993	94.496	320.137	315.232	1.157.756	141.902	<b>2.029.523</b>
1994	113.367	358.569	334.039	1.270.142	160.906	<b>2.237.023</b>
1995	111.592	457.077	433.955	1.466.585	184.644	<b>2.653.853</b>
1996	118.115	429.567	420.844	1.399.304	180.247	<b>2.548.077</b>
1997	126.030	421.109	477.925	1.456.799	229.913	<b>2.711.776</b>
1998	136.047	474.844	527.746	1.482.139	237.240	<b>2.858.016</b>
1999	161.352	615.712	601.744	1.689.318	276.147	<b>3.344.273</b>
2000	206.232	701.598	633.154	1.950.585	334.724	<b>3.826.293</b>

Fonte: Inep.

Diante do quadro exposto, o diagnóstico aparente nos documentos analisados assume que as características marcantes da política educacional em curso são: centralização no controle de todos os níveis de ensino; descentralização na sua execução; privatização no atendimento da educação superior e infantil; baixa qualidade do ensino fundamental e médio e insuficiência geral de recursos.

Nesse sentido, como projeto reativo às políticas anteriores, a proposta descrita é de que “a expansão do sistema educacional público e gratuito e a elevação de seus níveis de qualidade são prioridades do novo modelo de desenvolvimento social a ser implementado pelo governo Lula” (Programa PT, 2002, p. 3), tendo em vista que:

As universidades públicas e os institutos de pesquisa – na qualidade de instituições complexas, que detêm a síntese da capacidade intelectual, científica e cultural – devem ser valorizados e integrados ao processo de desenvolvimento nacional, considerando sua importância na recuperação da capacidade de produção própria de ciência e tecnologia e seu papel crítico diante da sociedade (Programa PT, 2002, p. 4).

Deste modo, as políticas para a educação em geral estariam norteadas, na concepção do governo Lula, por 3 diretrizes principais:

- Democratização do acesso e garantia de permanência;
- Qualidade social da educação;
- Implantação do regime de colaboração e democratização da gestão.

Em relação às diretrizes supracitadas, a democratização do acesso é entendida como fator fundamental para promover a efetiva entrada dos brasileiros nas universidades, em

especial os oriundos do ensino público, condição que levou a política de democratização a ser formulada em conjunto com outras políticas destinadas à permanência, de modo a garantir as condições materiais para a continuidade do percurso educacional dos estudantes em condição de vulnerabilidade social, assegurando que os alunos de baixa renda tenham não só acesso ao ensino superior público, mas condições oportunas para concluir a graduação.

Além disso, outro pilar deste processo é a qualidade social da educação, apontada como fator fundamental e estratégico, direcionado à promoção da igualdade e inclusão social através do ingresso no ensino superior público.

Em resumo, os compromissos basilares com a educação superior foram, conforme apresentado no Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores em 2002, os seguintes:

- a) Promoção da autonomia universitária e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nos termos constitucionais (Artigo 207 da CF);
- b) Reconhecimento do papel estratégico das universidades, em especial as do setor público, para o desenvolvimento econômico e social do país;
- c) Consolidação das instituições públicas como referência para o conjunto das IES do país;
- d) Expansão significativa da oferta de vagas no ensino superior, em especial no setor público e em cursos noturnos;
- e) Ampliação do financiamento público ao setor público, revisão e ampliação do crédito educativo e criação de programa de bolsas universitárias, com recursos não vinculados constitucionalmente à educação;
- f) Defesa dos princípios constitucionais da gratuidade do ensino superior público (artigo 206, IV, da CF);
- g) Envolvimento das IES, em especial as do setor público, com a qualificação profissional dos professores para a educação básica, em cursos que garantam formação de alta qualidade acadêmico-científica e pedagógica e associem ensino, pesquisa e extensão.

Levando em conta o que foi apresentado neste capítulo, procuramos demonstrar o complexo panorama de desenvolvimento do ensino superior no Brasil, transpassado pelos conflitos sociais, políticos e econômicos de cada momento histórico correspondente, que lhe conferiram contornos próprios quando comparado com as trajetórias de nossos vizinhos da América Latina e também com os países centrais, como os europeus.

Vale destacar, ainda em período mais recente, a partir dos anos 1990 e dentro de um contexto global de avanço do neoliberalismo, a explícita opção por um projeto orientado em

geral por políticas de abertura econômica, desregulamentação do mercado financeiro, privatização e reforma do Estado, de modo que:

A adoção indiscriminada das políticas neoliberais agravou os problemas estruturais brasileiros, a exemplo da concentração de renda e propriedade reduzindo *pari passu* as possibilidades de ação estatal concreta e coordenada para a efetiva superação do atraso social e econômico nacional (CARVALHO, 2015, p.40).

Especificamente em relação ao ensino superior, o período aludido repercutiu no vertiginoso crescimento do setor privado – movimento que já vinha sendo percebido desde o período da Ditadura Militar –, mas que especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, elevou a outro patamar a promoção das empresas de educação superior, institucionalizando uma diversificação do sistema (estabelecendo seis categorias: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; institutos superiores ou escolas superiores) que, por conseguinte, deu vazão à expansão descontrolada, pautada principalmente no aumento dos estabelecimentos isolados, não-universitários.

Nesse período iniciou-se um significativo processo de expansão na oferta da educação superior no Brasil. Contudo, a educação superior entrou no processo de expansão por meio da privatização, enquanto as políticas educacionais adotadas seguiram um modelo de mercado, produtivistas e gerencialistas, pautadas no crescimento quantitativo (instituições, matrículas, cursos, vagas) do setor privado/mercantil (LIMA; CUNHA, 2020, p.4).

Entre os anos de 2003 a 2016, em contrapartida, as políticas empreendidas pelos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff conferiram novo sentido ao ensino superior brasileiro, executando políticas que visavam à expansão do sistema federal, bem como a democratização de acesso às universidades, através de iniciativas voltadas ao setor privado como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), mas com maior ênfase às instituições públicas – foco de transformação social –, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

É verdade que, conforme discutido previamente, houve momentos na trajetória brasileira em que o setor público também progrediu, períodos que coincidiram com a presença de governos desenvolvimentistas, tais como: a Era Vargas, em que foi instituído um modelo para as universidades a partir do Estatuto elaborado por Francisco Campos, mas que manteve um caráter conservador da estrutura que já vigorava anteriormente, além de amparar-se em

ideais eugênicos subjacentes aos projetos educacionais dos anos 1930; o íterim entre 1945 e 1960, com a inauguração da malha universitária federal, formada através de um processo de federalização de universidades estaduais fundadas entre os anos 1930 e 1940, de modo que cada Estado contasse com pelo menos uma universidade; e o Regime Militar, que engendrou, por meio da Reforma de 1968 e de outros dispositivos legais, profundas transformações no ensino superior público, seguindo o modelo das instituições norte-americanas e promovendo o desenvolvimento da pesquisa científica, estrutura esta muito similar ao formato contemporâneo do sistema, porém que mantivera intocado o traço elitista dessas instituições.

No entanto, a peculiaridade dos governos petistas frente aos modelos aludidos fundamenta-se pela emergência de uma nova concepção de desenvolvimento, qualificada por alguns autores como *novo-desenvolvimentismo*, que se apoia no processo de inclusão social, colocando a redistribuição de renda e a equidade em posição prioritária. Dentro deste modelo, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) passam a ser admitidas como propulsores da mudança social, sendo estratégicas para a superação do diagnóstico da exclusão social como eixo do problema atual.

Em termos de redistribuição estratégica de potência social (*empowerment*, como na direção proposta por Amartya Sen), surgem as atuais políticas de democratização de acesso à educação superior, proporcionada pelas políticas de expansão de vagas e instituições públicas (Reuni e malha de instituições técnicas superiores), financiamento de mensalidades para alunos de baixa renda no sistema privado (Prouni) e proposição de novos mecanismos de seleção/ingresso (Enem, Sisu e Reserva de Vagas). A educação pode produzir uma mutação de longo prazo e de profundo alcance por gerar mobilidade social, inclusão política e simbólica, transformação das balizas cognitivas do conhecimento e da expressão da cultura. [...]

As políticas de expansão da educação, de Ações Afirmativas e reconhecimento do princípio da representação e organização das diferenças sociais expressam uma segunda face dessa funcionalidade inclusiva: empoderar simbolicamente, capacitar instrumentalmente e canalizar institucionalmente o fluxo de demandas dos distintos atores, possibilitando uma mudança da estrutura de poder político e de suas formas de operacionalização (CEPÊDA, 2012, p.85-86).

## Capítulo 2: As políticas para o ensino superior durante os Governos Lula e Dilma

Tendo em vista o exposto, as políticas que doravante se seguiram, balizadas pelo diagnóstico e pelas diretrizes apresentadas na segunda seção do primeiro capítulo, tiveram como um de seus objetivos norteadores prover as universidades das condições necessárias para a ampliação do *acesso* e da *permanência* na educação superior. Para tal, as políticas para o setor visaram a atender ao disposto no Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 10.172/2001), que estabeleceu o provimento da oferta da educação superior para pelo menos 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos até o final de 2011.

A prescrição supracitada do PNE é emblemática, uma vez que sinaliza a necessidade de transição do ensino superior brasileiro de um sistema elitista, que incorporava apenas cerca de 7% da demanda por matrículas ainda no início de 2002, para o sistema de massas, com uma expansão significativa da oferta de vagas. A esse respeito,

Segundo Trow, o sistema de massa é definido por atender entre 16% e 50% do grupo etário de 18 a 24 anos, estando plenamente consolidado em relação ao sistema de elite quando passa a admitir mais de 30% das matrículas do grupo etário relevante (TROW, 2005, *apud* GOMES; MORAES, 2012, p. 174).

Isso posto, entre 2003 e 2007, cumprindo o objetivo de massificar o sistema de ensino superior brasileiro, teve lugar o primeiro período de expansão de vagas, cuja “principal meta [foi] interiorizar o ensino superior público federal, o qual contava até o ano de 2002 com 45 universidades federais e 148 campus/unidades” (Análise sobre a Expansão das Universidades Federais, 2012, p. 9). Neste ínterim, foram criados o Programa Universidade para Todos (PROUNI), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

Já no período imediatamente posterior ao lançamento do Reuni, observa-se a implementação de um conjunto de políticas complementares e articuladas ao projeto expansionista, formando uma rede combinada de políticas destinadas não só a ampliar o número de vagas, mas a garantir a democratização do acesso, a inclusão e a permanência de grupos socioeconomicamente vulneráveis nas IFES – é o caso do PNAES, do ENEM e SISU e da “Lei de Cotas”.

Nas próximas subseções deste capítulo apresentaremos um mapa das políticas implementadas e consolidadas durante os governos de Lula e Dilma, abarcando, portanto, o período de 2003 a 2016. À vista disso, o presente capítulo foi dividido em quatro subseções,

abordando de forma associada as políticas que foram reunidas nos seguintes grupos: 1) políticas expansionistas; 2) políticas de inclusão, democratização do acesso e permanência; 3) política de internacionalização e; 4) fluxograma contendo a representação das políticas destinadas ao setor público e ao privado.

## 2.1. Políticas expansionistas

O agrupamento de políticas que reunimos sob o signo de expansionistas consistem em um conjunto de iniciativas voltadas à dimensão da expansão material, abrangendo, portanto, a ampliação da oferta de vagas, matrículas e cursos, bem como a criação de novas universidades e *campi*, visando à interiorização, ou seja, cuja finalidade era a distribuição mais equilibrada das IFES dentre as regiões do país. Desse modo, as políticas expansionistas descritas nesta primeira seção compreendem: a) o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), b) o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e, c) a Universidade Aberta do Brasil (UAB).

a) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): foi introduzido em 2007, podendo ser admitido como uma política anterior ao Reuni e, conseqüentemente, este último sendo seu desdobramento. O PDE, nesse sentido, reunia propostas para as quatro áreas da educação brasileira: educação básica, educação superior, educação profissional-tecnológica e alfabetização, buscando evidenciar sua unidade e complementaridade.

Mais especificamente em relação ao ensino superior, nossa área de maior interesse nesta dissertação, o programa preconizava a

i) expansão da oferta de vagas; ii) garantia da qualidade; iii) promoção de inclusão social pela educação; iv) ordenação territorial para tornar o ensino acessível inclusive nas regiões mais distantes do país; v) desenvolvimento econômico e social, isto é, possibilitar a formação de recursos humanos qualificados para a produção científicotecnológica e para a integração e formação da Nação (BRASIL/MEC apud SAVIANI, 2009, p. 18).

Ainda sobre o PDE, concebido como instrumento associado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Zambello (2021) destaca que ele partia da premissa fundante da necessidade de “ampliação de investimento de recursos público para todos os níveis educacionais, com objetivos de enfrentar as desigualdades no que se refere às oportunidades educacionais tendo como base a distribuição dos arranjos produtivos locais” (ZAMBELLO, 2021, p.93).

Assim, para serem alcançadas as metas para o ensino superior propostas pelo PDE e descritas por Saviani (2009), três mecanismos foram apresentados pelos governos petistas: o primeiro diz respeito aos programas Reuni e PNAES, que juntos atendiam a cinco metas propostas para as IFES; o segundo, por seu turno, era composto pelo PROUNI e o FIES, estando para o setor privado tal qual o Reuni para o público, ou seja, cumprindo a função de democratização do acesso ao ensino superior; o terceiro mecanismo, por fim, baseava-se na institucionalização da avaliação como forma de garantir a regulação de tais projetos, o que seria levado adiante pela transformação do “Exame Nacional de Curso (ENC), popularmente conhecido como Provão, em Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), e o avanço com a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)” (PAULA, 2016, p.130).

b) Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni): criado pelo decreto nº 6.096 de 2007, tendo como objetivo principal “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação presencial, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (Análise sobre a expansão das Universidades Federais, 2012, p. 10).

Entretanto, embora o Reuni tivesse sido concebido em 2007, a implementação efetiva do programa ocorreu a partir de 2008, e seguiu as seguintes diretrizes<sup>14</sup>:

I – Redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno.

II – Ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior.

III – Revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade.

IV – Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada.

V – Ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil.

---

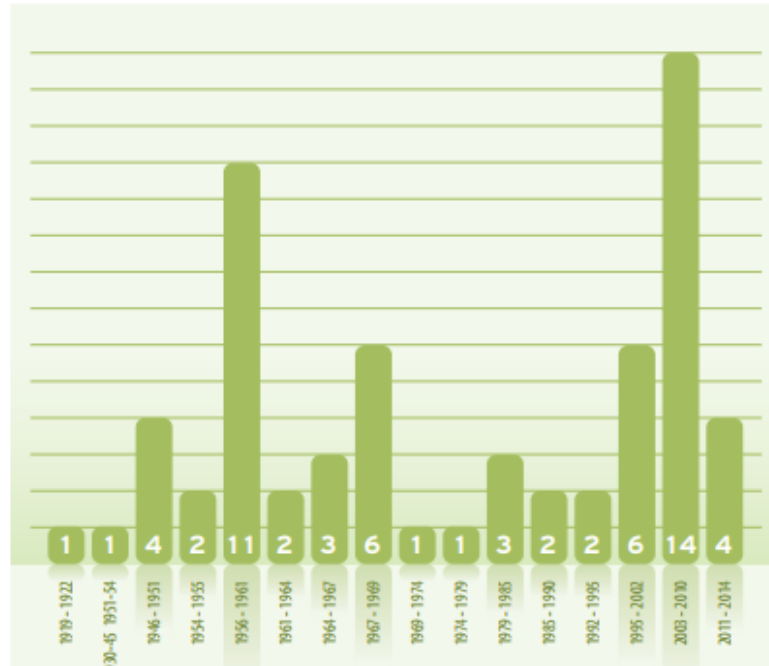
<sup>14</sup> Diretrizes do Reuni presentes no decreto de criação, consultar Brasil (2012).

VI – Articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

Ademais, concomitantemente ao primeiro período de expansão mencionado no início deste capítulo, teve ocorrência, em conjunto com as políticas de interiorização e reestruturação, a fase de integração regional e internacional, cuja expressão foi a criação de quatro universidades, a saber: a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), que integra os estados fronteiriços da região Sul do Brasil; a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), que é a universidade da integração amazônica; a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), voltada a todos os países da América Latina; e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), que cumpriu o objetivo de aproximação entre os países falantes da língua portuguesa em outros continentes, como África e Ásia (Análise sobre a expansão das Universidades Federais, 2012).

Esta fase, em consonância com o Reuni, decorreu em um expressivo crescimento não somente das universidades federais, mas também da multiplicação de *campi* no interior do país. De 2003 a 2010, houve um salto de 45 para 59 universidades federais, o que representou uma ampliação de 31%, bem como a passagem de 148 *campi* para 274 *campi*/unidades, um crescimento de cerca de 85%. Além disso, a interiorização também proporcionou uma expansão no país quando se elevou o número de municípios atendidos por universidades federais de 114 para 272, com um crescimento de 138% (Ibid., 2012). Tais movimentos, bem como o massivo aumento das vagas e matrículas, podem ser observados nas figuras e quadros reunidos abaixo.

**Figura 2** - Linha do tempo da criação das IFES



Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2012).

#### Quadro 1 - Expansão da Rede Federal de Educação Superior

	2003	2010	2014
Universidades	45	59 (14 novas)	63 (4 novas)
Câmpus/Unidades	148	274 (126 novos)	321 (47 novos)
Municípios Atendidos	114	230	275

Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2012).

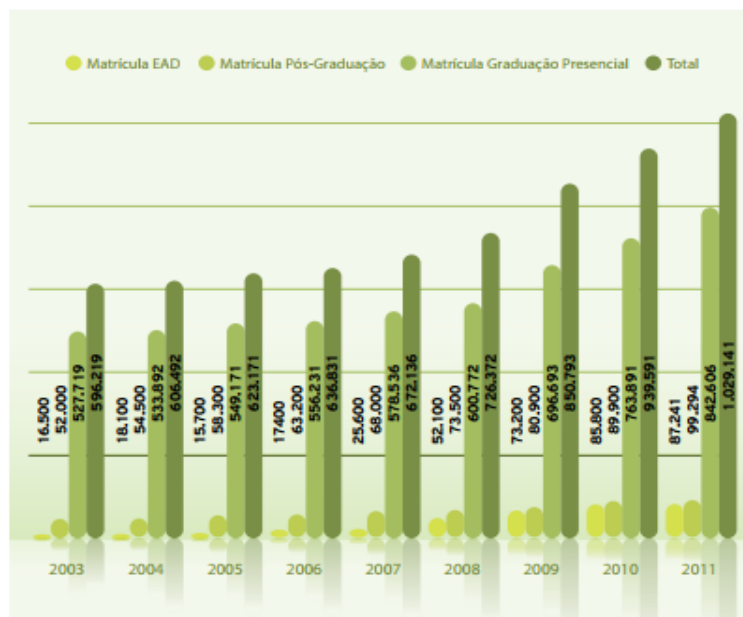
Em relação aos dados representados na Figura 2 e no Quadro 1 é patente que foi durante o governo Lula o momento de maior criação de Instituições Federais de Ensino Superior durante toda a (tardia) trajetória do ensino superior no Brasil, sendo que a gestão petista chegou a 2014 com a criação de 18 novas IFES e 173 novos *campi*, expandindo a malha federal para 161 novos municípios. Já em relação à oferta de vagas e matrículas nas IFES, conforme expresso pelos gráficos 2 e 3, entre 2003 e 2011 foram criadas mais de 122 mil novas vagas, o que significa que a oferta teve um acréscimo de mais de 100% em um período de 8 anos, e o total das matrículas, por sua vez, aumentou em mais de 1,7 vezes, com a graduação isoladamente correspondendo à maior parcela do total, tendo sido ampliada em mais de 1,5 vezes.

**Gráfico 2** - Vagas ofertadas na graduação presencial nas IFES de 2003 a 2011



Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2012).

**Gráfico 3** - Matrículas na graduação e pós-graduação nas IFES de 2003 a 2011



Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2012).

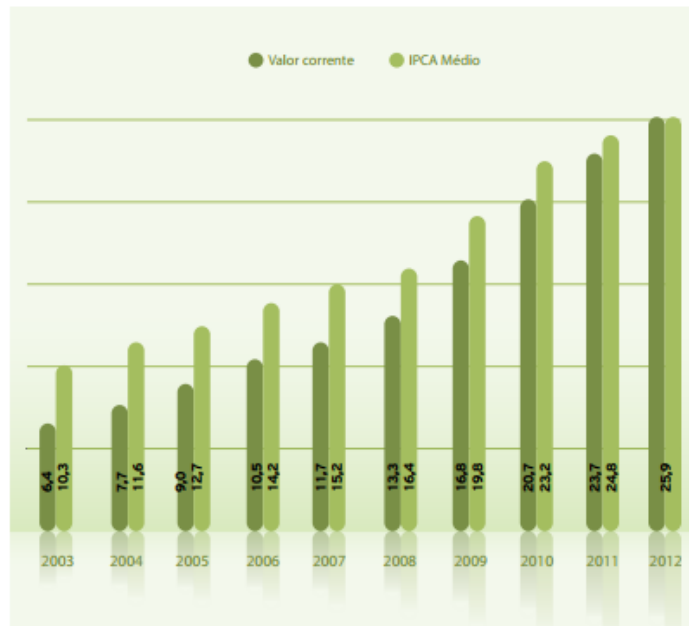
É importante destacar ainda, no âmbito da integração e do desenvolvimento regional, que durante o primeiro mandato do governo Dilma, entre 2011 e 2014, foram inaugurados 47 novos *campi*, além dos processos em tramitação no Congresso Nacional dos projetos de lei que criaram outras quatro universidades: a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), a partir

do Projeto de Lei (PL) nº 2.207 de 2011; a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), pelo PL nº 2.204 de 2011; a Universidade Federal do Cariri (UFCA), com o PL nº 2.208 de 2011; e a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), de acordo com o PL nº 2.206 de 2011 (Análise sobre a expansão das Universidades Federais, 2012). Assim, além da criação de novas universidades, o processo de expansão da malha federal estava atrelado a uma política de interiorização, realizada em grande medida pela difusão de novos *campi*, objetivando promover um desenvolvimento mais equitativo entre as diversas regiões do país.

Outro aspecto fundamental do Reuni, por sua vez, diz respeito à expansão da estrutura material das IFES em consonância com a ampliação do quadro de docentes e técnicos administrativos, priorizando a manutenção da qualidade do ensino ou ainda o seu aperfeiçoamento, através do incentivo de especialização e titulação do quadro de funcionários. Este processo, tal como o montante de recursos orçamentários destinados à implementação do Reuni, pode ser observado mais detidamente através dos gráficos subsequentes.

Deste modo, “dentro das políticas implementadas, destacamos a centralidade do Reuni ao distribuir recursos (financeiros, docentes, técnicos administrativos entre outros) e possibilitar a implementação de outras políticas complementares (MARQUES; CEPÊDA; ZAMBELLO, 2015, p. 13). Além disso, o Reuni pode ser compreendido como um mecanismo fundamental de diminuição da desigualdade, ao passo em que promoveu a inclusão e a equidade através de cinco facetas: expansão quantitativa, expansão geográfica, expansão de funções, expansão de acesso, e ampliação da permanência (MARQUES; CEPÊDA, 2012).

**Gráfico 4** - Orçamento das IFES de 2003 a 2012 (R\$ bilhões)



Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2012).

#### Quadro 2 - Recursos orçamentários do programa de expansão (2005-2012)

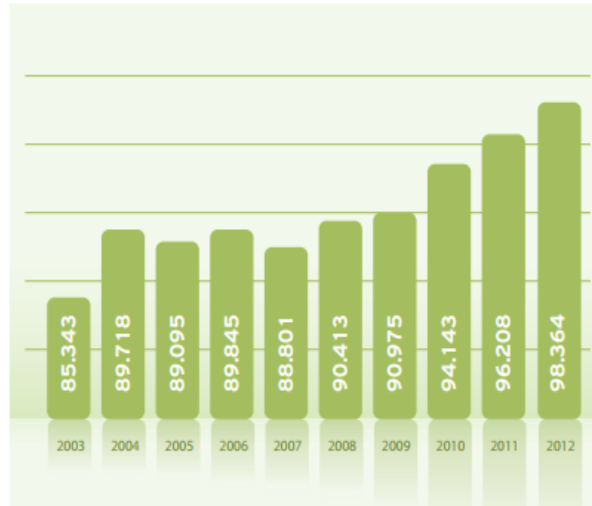
Ano	Custeio	Investimento	Total
2005	2.640.396	64.840.709	<b>67.481.106</b>
2006	52.279.785	331.778.298	<b>384.058.083</b>
2007	73.154.311	366.877.394	<b>440.031.705</b>
2008	177.551.293	759.881.047	<b>937.432.341</b>
2009	332.843.609	1.283.763.854	<b>1.616.607.463</b>
2010	535.092.380	1.210.613.309	<b>1.745.705.690</b>
2011	890.924.058	1.922.229.625	<b>2.813.153.683</b>
2012	1.041.007.761	950.818.403	<b>1.991.826.164</b>
<b>Total Geral</b>	<b>3.105.493.594</b>	<b>6.890.802.640</b>	<b>9.996.296.234</b>

Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2012).

Em relação aos dados apresentados no Gráfico 4 e o Quadro 2, é evidente o grande salto que os governos de Lula e Dilma promoveram no orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior, que tiveram um acréscimo real, já considerada a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de 15,6 bilhões de reais, entre 2003 e 2012. Além disso, as IFES desfrutaram de grandes aportes de investimento financeiro para viabilizar o

programa de expansão, que ultrapassaram os 6 bilhões de reais de 2005 a 2012, desconsiderando os valores destinados ao custeio, de mais de 3 bilhões.

**Gráfico 5** - Número de técnicos administrativos nas IFES de 2003 a 2012



Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2012).

**Quadro 3** - Evolução anual de servidores docentes ativos por titulação, em percentual (2003-2012)

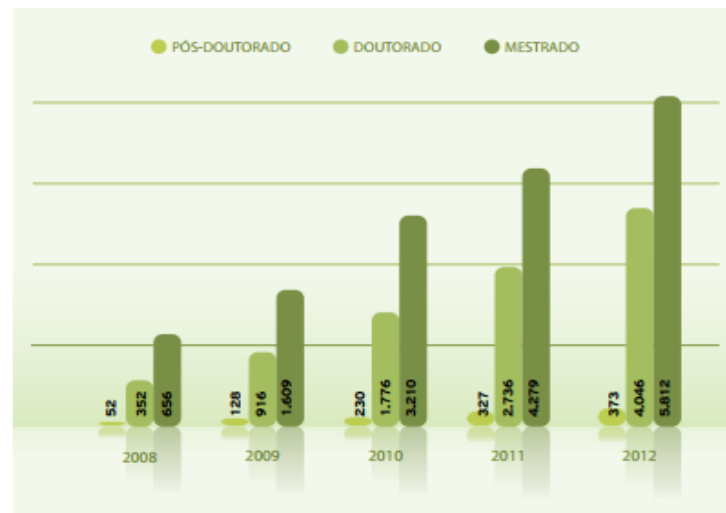
Ano	TITULAÇÃO			
	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
2003	6,55%	10,03%	32,47%	50,95%
2004	5,87%	9,08%	30,88%	54,17%
2005	5,25%	8,36%	29,08%	57,30%
2006	4,52%	7,47%	28,18%	59,83%
2007	4,02%	6,93%	26,54%	62,50%
2008	3,55%	6,23%	25,71%	64,52%
2009	3,09%	5,33%	26,27%	65,30%
2010	2,54%	4,60%	27,12%	65,74%
2011	2,21%	4,07%	26,37%	67,36%
2012	2,01%	3,75%	25,45%	68,78%

Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2012).

Já os dados acima apresentados, por sua vez, revelam a mudança do quadro de funcionários empreendida no bojo do Reuni: enquanto os dados do Gráfico 5 demonstram uma progressão de contratação superior a 13 mil novos cargos de técnicos administrativos entre 2003 e 2012, o Quadro 3, por outro lado, coloca em evidência o incentivo da especialização dos docentes durante os governos de Lula e Dilma, de modo que dentre os 10 anos avaliados, o número de professores apenas graduados, especialistas ou mestres diminuiu progressivamente, ao passo em que os servidores com doutorado superaram os 68% do quadro docente das IFES em 2012. Ademais,

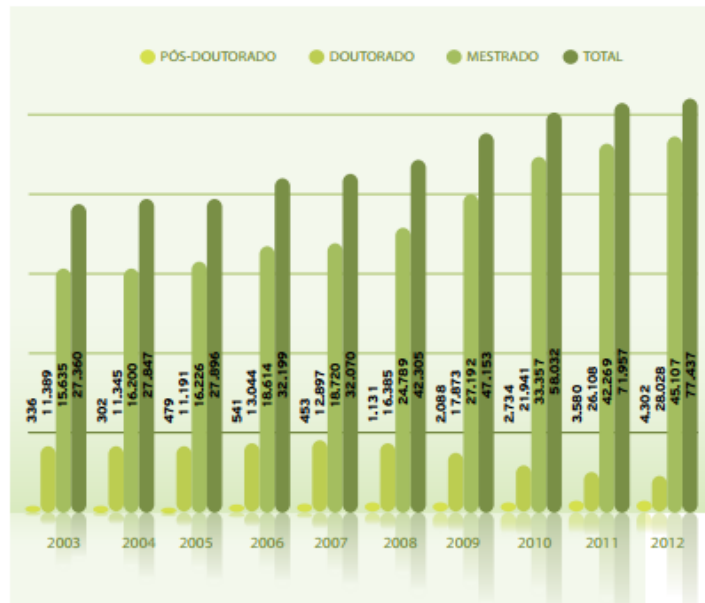
Evidencia-se que no período de implementação do Reuni, ou seja, entre 2008 e 2012, houve um grande salto no número de docentes efetivos com a autorização de 21.786 novas vagas docentes e a consequente redução de 64% de docentes substitutos. Esse movimento pode ser compreendido como uma estratégia para qualificar o ensino na educação superior, uma vez que a contratação de professores efetivos garante a constituição de um coletivo mais comprometido com o ensino, a pesquisa e a extensão. Houve também uma ampliação aproximada de 22% no quantitativo de professores visitantes (Análise sobre a Expansão das Universidades Federais, 2012, p.16).

**Gráfico 6** - Bolsas de assistência à pós-graduação (2008-2012)



Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2012).

**Gráfico 7** - Evolução do número de bolsas Capes de 2003 a 2012



Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2012).

Por fim, de acordo com os gráficos 6 e 7, o Reuni contou ainda com grandes incentivos à pós-graduação visando à sua integração com a graduação, aumentando entre 2008 e 2012 o número de bolsas de tutoria – cujo objetivo principal era proporcionar a assistência ao ensino de graduação – para todos os níveis, mas com maior destaque às de doutorado, cujo crescimento foi superior a 11 vezes, passando de 352 para 4076, bem como as de mestrado, que aumentaram em mais de 8 vezes durante o mesmo período, beneficiando mais de 5 mil estudantes em 2012.

Em relação às bolsas oferecidas especificamente pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por sua vez, o movimento foi ainda mais acentuado entre 2003 e 2012, havendo a ampliação geral de todos os níveis em cerca de 50 mil bolsas distribuídas pelo país – deste total, as de mestrado lograram um incremento de mais de 29 mil, ao passo em que as bolsas de doutorado passaram a atender mais de 16 mil novos alunos em relação ao início do Governo Lula em 2003.

c) Universidade Aberta do Brasil (UAB): criada pelo Decreto N° 5.800, de 08 de junho de 2006, surgindo no bojo das políticas destinadas à expansão do acesso ao ensino superior.

Este programa tornou possível a introdução de cursos de graduação na modalidade à distância nas instituições públicas de ensino superior, resultando em uma ampliação de mais de 520% nas matrículas, sendo, portanto, um mecanismo elaborado como parte dos projetos de interiorização dos *campi*, a fim de amenizar o problema da concentração geográfica das instituições públicas de ensino superior.

Ademais, é importante pontuar também que o número total de matrículas no ensino superior público federal, nas modalidades de graduação presencial e à distância, bem como nos programas de pós-graduação, praticamente dobrou no período de 2003 a 2012, movimento resultante das políticas de expansão fomentadas pelo governo federal em articulação com as IFES (Análise sobre a expansão das Universidades Federais, 2012).

Cumpra ressaltar ainda

[...] “O desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (UAB, 2010). Fundamentalmente, a UAB visa a oferecer cursos de Licenciatura e formação inicial e continuada de professores da educação básica e, por meio da educação a distância, busca penetrar regiões nas quais a universidade nunca chegou e teria muitas dificuldades em se estabelecer (PEREIRA; SILVA, 2010, p. 20).

## 2.2. Políticas de inclusão, democratização do acesso e permanência

O grupo das políticas de inclusão, democratização do acesso e permanência, por sua vez, compreendem um complexo de iniciativas voltadas à promoção da igualdade de oportunidades para o ingresso dos brasileiros no ensino superior, de modo a garantir que sujeitos em situação de vulnerabilidade social, como aqueles de baixa renda, mulheres, negros e indígenas, por exemplo, disponham de condições que não apenas viabilizem o acesso ao ensino superior, mas que favoreçam igualmente sua permanência neste espaço e a conclusão do curso. Este leque de políticas, que põe em evidência a função social do ensino superior, abrange<sup>15</sup>: a) o Programa Universidade para Todos (PROUNI), b) o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), c) o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Sistema de Seleção Unificada (SISU), d) o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), e) a “Lei de Cotas”.

a) Programa Universidade para Todos (PROUNI): criado pela medida provisória nº 213 em 10 de setembro de 2004, institucionalizado pela lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005 e

---

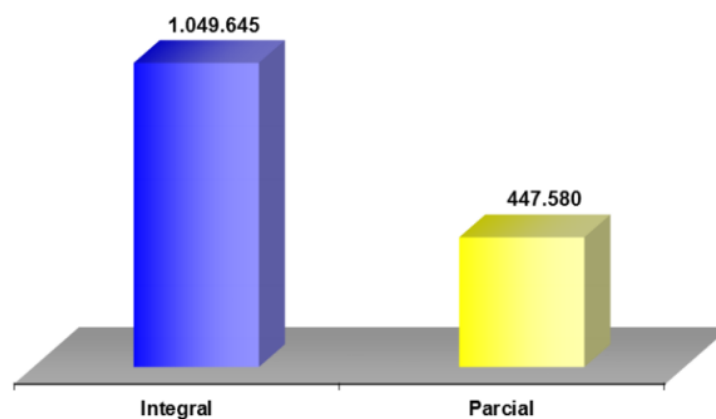
<sup>15</sup> O Programa Incluir, criado em 2005 como parte das iniciativas de implementação da política nacional de acessibilidade às pessoas com deficiência no ensino superior (LARA; SEBASTIÁN-HEREDERO, 2020) e o Programa Bolsa Permanência, nascido da Portaria nº 389, de maio de 2013 e destinado a estudantes matriculados em instituições federais de ensino superior em situação de vulnerabilidade socioeconômica, incluindo alunos indígenas e quilombolas (MARTINS; TERRA; FRANÇA, 2020), também consistiram em iniciativas governamentais visando à ampliação do acesso e da permanência de estudantes nas IFES no recorte temporal abrangido por esta pesquisa. Entretanto, vale ressaltar que ambas as políticas não foram mapeadas nesta análise temática, visto que foram selecionadas apenas as principais políticas que categorizamos sob o rol “inclusão, democratização do acesso e permanência”.

regulamentado pelo decreto nº. 5.493, de 18 de julho de 2005, período a partir do qual foi, de fato, implementado.

O Programa estabelecia como objetivo regular as oportunidades de ingresso no ensino superior por meio da concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação em instituições privadas, receptoras, em contrapartida, de isenção de impostos federais. Foi, por sua vez, direcionado a estudantes que concluíram o ensino médio em escolas da rede pública de ensino ou ainda que cursaram o ensino médio em escolas da rede privada como bolsistas integrais (MIRANDA; AZEVEDO, 2020). O PROUNI tinha, portanto, seu acesso vetado aos alunos concluintes de ensino médio de escolas particulares.

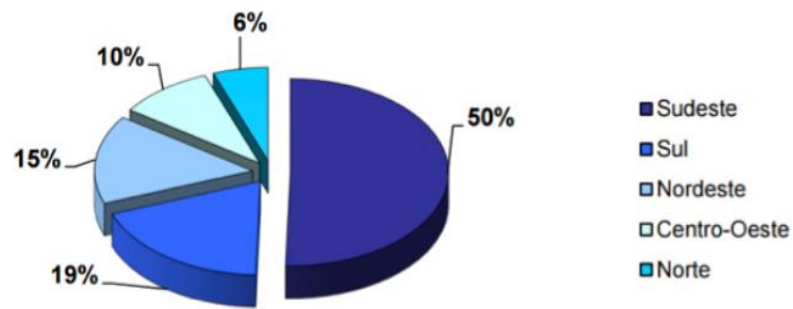
A progressiva evolução do número de beneficiários do programa e sua distribuição geográfica, bem como os indicadores de gênero e raça, podem ser acompanhados pelos gráficos abaixo. É notória a superioridade do número de bolsas integrais – número mais de duas vezes maior do que o referente às bolsas parciais –, o que vem ao encontro do princípio de democratização do acesso ao ensino superior para os estudantes de baixa renda. Outro fator que também pode ser observado é a concentração das bolsas nas regiões sul e sudeste do país, representando, em conjunto, quase 70% do total de beneficiários do programa.

**Gráfico 8** - Bolsistas do PROUNI por tipo de Bolsa (2005-2014)



Fonte: Acesso ao ensino superior no Brasil (2015).

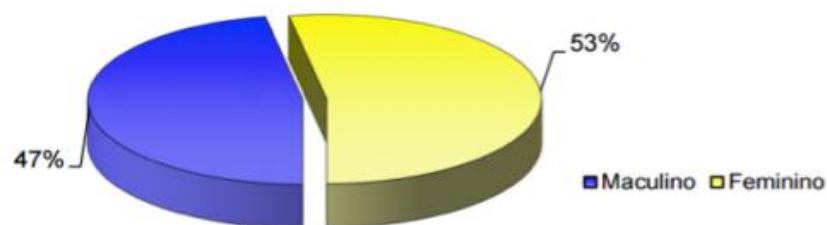
**Gráfico 9** - Bolsistas do PROUNI por região geográfica (2005-2014)



Fonte: Acesso ao ensino superior no Brasil (2015).

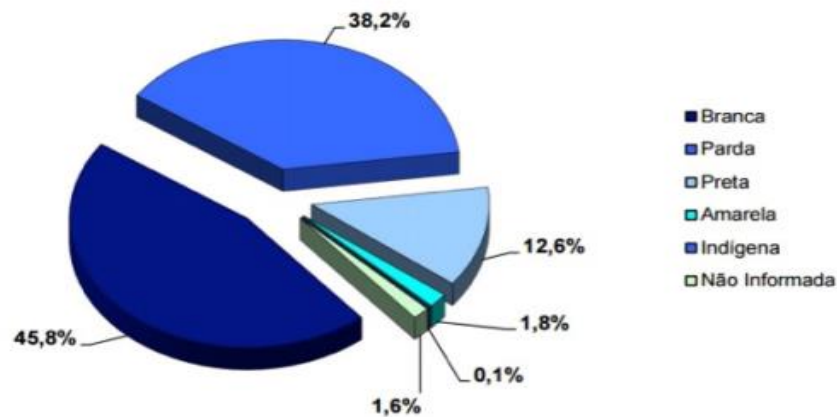
Em relação aos dados de gênero e raça, os gráficos 10 e 11 demonstram que a maior porcentagem da população de estudantes do PROUNI é ocupada pelas mulheres, que representam 53% do total, e, em termos de pertencimento étnico, os estudantes brancos correspondem a 45,8%, ao passo em que a parcela mais expressiva, com 50,8% do total, é ocupada pelos alunos negros (pretos e pardos).

**Gráfico 10** - Bolsistas do PROUNI por gênero (2005-2014)



Fonte: Acesso ao ensino superior no Brasil (2015).

**Gráfico 11** - Bolsistas do PROUNI por raça/cor (2005-2014)



Fonte: Acesso ao ensino superior no Brasil (2015).

b) Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES): criado pela portaria MEC 39/2007, tendo sua efetiva implementação a partir de 2008, assim como o Reuni, e ampliado pelo decreto 7234/2010.

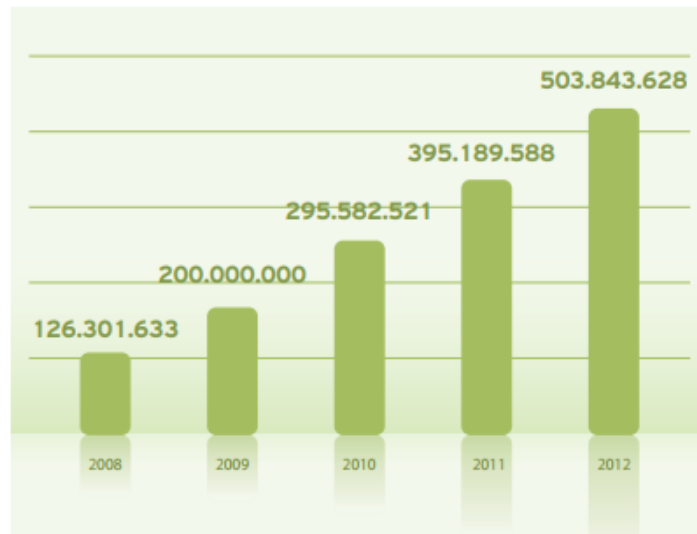
Os objetivos norteadores do PNAES consistiam em promover a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade social nas universidades federais, criar maior igualdade de oportunidades entre os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico – visando a reduzir as taxas de evasão (abandono de curso) e retenção (permanência no curso maior que a esperada devido a reprovações, desistências, etc.).

Isto posto, o PNAES pode ser compreendido como um importante programa implementando de forma paralela ao Reuni, cumprindo a finalidade de garantir a permanência dos estudantes de baixa renda nas IFES. Nesse sentido,

O aumento da malha de atendimento da rede de Universidades Federais via Reuni, que criou até 2015 28 novas instituições (saindo de 39 em 2000 para 67 em 2015), mais do que dobrou o número de vagas disponíveis (de 112 mil para mais de 240 mil), além de capilarizar as instituições por meio de criação de novos *campi*.

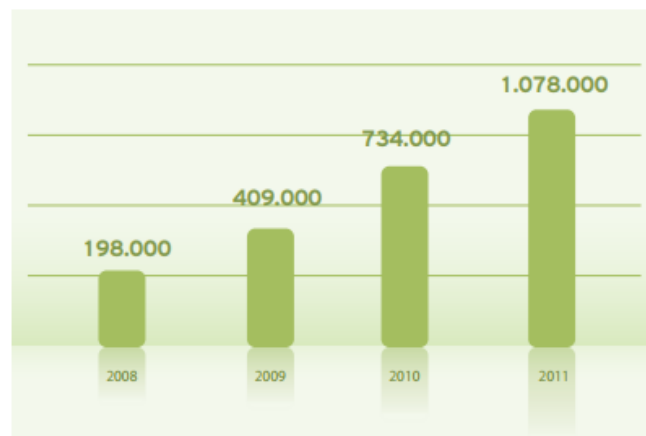
E, por fim, criou uma malha de assistência estudantil por meio do PNAES destinando recursos específicos para o atendimento da parcela de estudantes em situação vulnerável (MARQUES; CEPÊDA; ZAMBELLO, 2015, p. 14).

**Gráfico 12** - Recursos orçamentários do PNAES para as IFES de 2008 a 2012



Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2012).

**Gráfico 13** – Benefícios atendidos pelo PNAES de 2008 a 2011



Fonte: Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2012).

Ainda em relação ao PNAES é possível observar que os recursos orçamentários destinados à assistência estudantil foram multiplicados em cerca de quatro vezes nos quatro primeiros anos de vigência do programa, passando da casa dos 126 milhões de reais para mais de meio bilhão em 2012, conforme ilustrado pelo gráfico 12. Tal investimento, por sua vez, possibilitou que entre 2008 e 2011 o número de benefícios oferecidos pelo programa de assistência estudantil aumentasse mais de 5 vezes, de acordo com o gráfico 13, ampliando a abrangência das políticas de assistência estudantil para além das ações específicas voltadas à permanência dos estudantes de baixa renda, através ações que contemplam, por exemplo, a

moradia estudantil, a alimentação, o transporte, a assistência à saúde, a inclusão digital, a cultura, o esporte, a creche e o apoio pedagógico aos estudantes.

c) O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Sistema de Seleção Unificada (SISU): o ENEM data de 1998, criado ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso e admitido àquela época como uma espécie de “provão”, ou seja, destinado à avaliação dos alunos de ensino médio. Todavia, a partir de 2009, durante o segundo mandato de Lula, o ENEM começou a ser adotado como mecanismo de ingresso nas universidades federais, representando, em conjunto com SISU, uma ruptura com as vias tradicionais de entrada no ensino superior.

O SISU, por seu turno, passou a atuar como uma ferramenta complementar ao ENEM a partir de 2010, tendo sido instituído pela Portaria nº 2 do Ministério da Educação (MEC), de modo a figurar como “um sistema onde o estudante pode concorrer simultaneamente em instituições diferentes a partir da sua nota do ENEM” (ZAMBELLO, 2015, p.52).

Assim, o ENEM e o SISU podem ser caracterizados como mecanismos de expansão do acesso, ampliando e democratizando as vias de ingresso na universidade, transformando

[...] as características do vestibular tradicional (conteudista e pautado em regras de memorização e reprodução de certos conhecimentos) o que, num primeiro momento, equiparou, relativamente os estudantes de ensino médio público e privado (posteriormente os colégios privados vêm reorganizando-se no sentido de se colocar como melhores formadores para o ENEM) (MARQUES; CEPÊDA; ZAMBELLO, 2015, p.14).

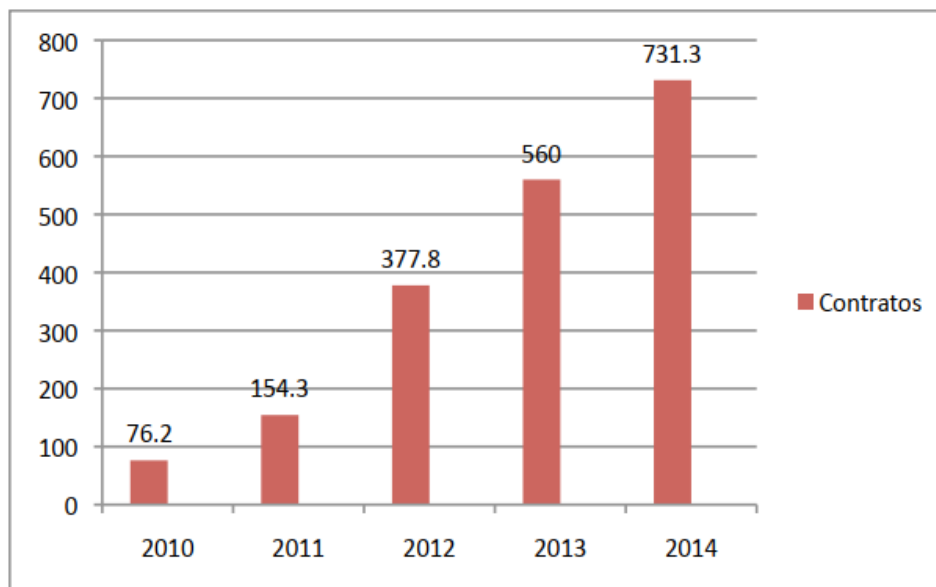
d) Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): foi criado em 1999, durante o governo Fernando Henrique, via medida provisória editada pelo Executivo Federal, sendo implementado a partir da lei nº 10.260 de 2001 e posteriormente reestruturado durante o governo Lula através da lei nº 12.202 de 2010.

O objetivo do FIES, por sua vez, consistiu em financiar o pagamento de 50% a 100% do valor das mensalidades de estudantes em instituições particulares de ensino, tendo ao longo de sua trajetória passado por diversas mudanças com o objetivo de expandir o acesso dos estudantes à educação superior, e foi precisamente o conjunto de tais transformações que resultou na lei de 2010.

Nesse sentido, as mudanças introduzidas no FIES a partir de sua reestruturação durante a gestão petista refletiram em um expressivo crescimento do número de financiamentos contratados, que alcançaram mais de 660 mil estudantes em 2014 (MIRANDA; AZEVEDO, 2020). Além disso,

O programa possui também ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a bolsa permanência, e o fundo de financiamento estudantil (Fies), que possibilita ao bolsista parcial financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do programa. O Fies também financia a graduação na educação superior de estudantes que não fazem parte do Prouni, sendo em ambos os casos cobrados pelo crédito estudantil 3,4% de juros ao ano. O Ministério da Educação investiu R\$9 bilhões no Fies em 2014, representando 731 mil contratos (Acesso ao ensino superior no Brasil, 2015, p.10-11).

**Gráfico 14** - Nº de contratos do FIES (em mil) de 2005 a 2014



Fonte: Acesso ao ensino superior no Brasil (2015).

e) “Lei de Cotas”: A lei nº 12.711 data de 2012, tendo sido regulamentada pelo decreto 7824 e pela Portaria Normativa 18 do Ministério da Educação e se aplica tanto às universidades federais quanto às Instituições Federais de Ensino Superior, Técnico e Médio (ZAMBELLO, 2015).

Tal legislação passou a instituir a reserva de 50% das vagas para estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas, com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo, bem como proporcionalmente destinadas aos grupos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas. De modo que haja a

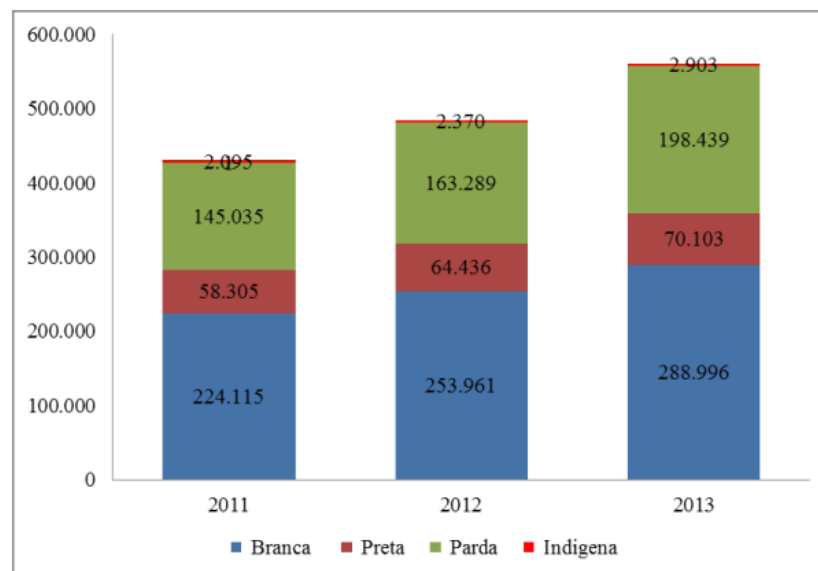
Garantia de parte das vagas para grupos considerados mais vulneráveis socialmente e historicamente marginalizados do acesso a bens e serviços públicos emancipadores como a educação superior (porque capaz de emancipação econômica e formação de elites intelectuais e políticas). Os grupos resguardados pelas políticas de Ações Afirmativas (AA) implicam no

enfrentamento de desigualdades econômicas e culturais (pretos e pardos, indígenas, alunos oriundos de escolas públicas – ensino médio –, periferias rurais, grupos focais) (MARQUES; CEPÊDA, 2012, p. 187).

Ademais, em 2016 a lei 12.711 foi modificada pela lei nº 13.409, para, doravante, incluir também na “Lei de Cotas” a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnicos de nível médio e superior das instituições federais de ensino. A partir da reformulação, o artigo 3º passou a dispor:

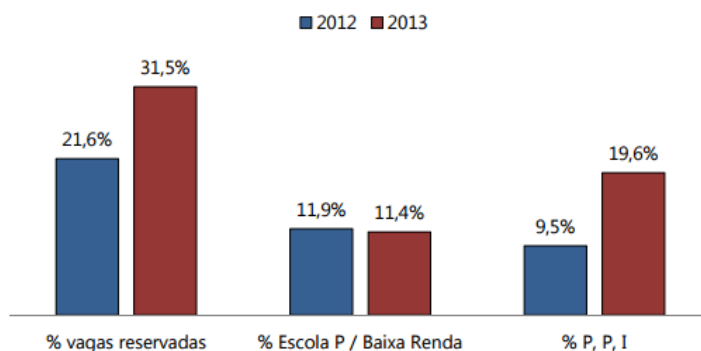
Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2016, apud COSTA; NAVES, 2020, p. 970).

**Gráfico 15** - Evolução do número de matrículas por classificação étnica em instituições federais de ensino superior (2011-2013)



Fonte: Sinopse da Educação Superior (2011, 2012 e 2013).

**Gráfico 16** - Evolução (em %) das vagas reservadas entre 2012 e 2013



Fonte: Daflon, Ramos e Miguel (2013) *apud* Zambello (2015).

A partir da institucionalização da “Lei de Cotas”, assim como demonstrado pelos gráficos 15 e 16, é inquestionável a mudança de perfil dos alunos das IFES, que apenas um ano após sua implementação quase equiparou o número de matrículas entre os estudantes brancos (288.996) e não-brancos (271.445), além de aumentar para mais de 1/3 em 2013 a reserva de vagas no ensino superior federal para os grupos de baixa renda, pretos, pardos e indígenas.

Já em dados mais recentes, considerando o balanço do período de uma década após a instituição da primeira “Lei de Cotas”, de 2012, de acordo com Senkevics e Mello (2022), é possível observar um aumento expressivo da participação dos grupos beneficiários ao longo do período, demonstrando ainda um maior impacto desta política, de mudança do perfil discente, em cursos historicamente elitizados, como Direito, Engenharia e Medicina.

Esses números sugerem importantes alterações no perfil discente das Ifes, em um breve período, e como a Lei de Cotas pode ter contribuído para isso. A primeira conclusão relevante é que se observou um aumento da participação de todas as subpopulações contempladas pela Lei de Cotas nas instituições federais. O grupo mais beneficiado, entre 2012 e 2016, foi o de indivíduos PPI de escolas públicas. Constatou-se, também, um aumento da participação de indivíduos de escolas públicas independentemente da cor ou raça, porém, em proporção inferior àquele observado para os PPI. Corroborando a evidência descritiva apresentada, o estudo de Mello (2022) demonstra, de forma causal, como a Lei de Cotas leva ao aumento das matrículas dos públicos-alvo da ação afirmativa (SENKEVICS; MELLO, 2022, p.213).

Em suma, a “Lei de Cotas”, além de legitimar uma demanda histórica do movimento negro, acabou por instituir e colocar em movimento um complexo sistema de reserva de vagas, promovendo o acesso mais equitativo às instituições de ensino superior e contribuindo para a redução das desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais – características tão marcantes da estrutura social brasileira.

### 2.3. Política de internacionalização

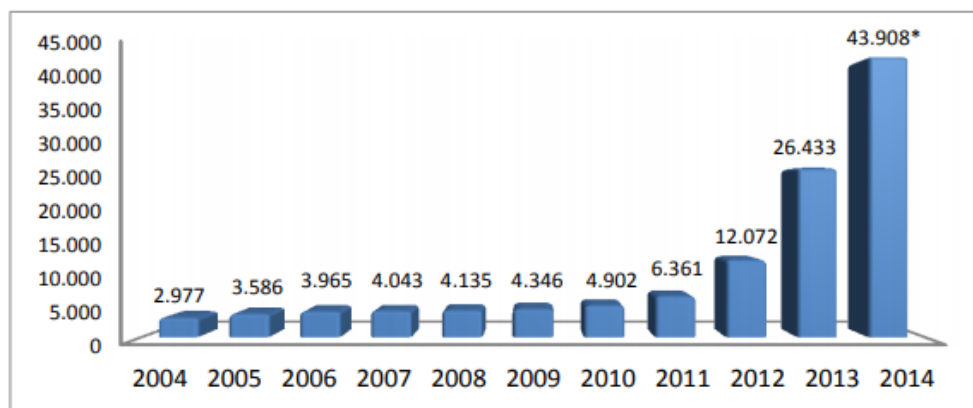
A política de internacionalização, por sua vez, foi composta fundamentalmente pelo Programa Ciência sem Fronteiras (CSF), que teve sua origem em 2011, durante o governo Dilma, a partir do decreto nº 7.642 de 13 de dezembro, e foi implementado a partir de 2012 (e extinto em 2017).

O programa foi, deste modo, uma iniciativa do poder executivo realizada através de uma parceria entre os ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e da educação (MEC), e cuja operacionalização foi efetivada por meio da atuação conjunta das instituições de fomento – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – e das Secretarias de ensino superior e de ensino tecnológico do MEC (ALBUQUERQUE, 2013).

O Ciência sem Fronteiras, assim, tinha como objetivo geral:

Propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias (BRASIL, 2011, p.1).

**Gráfico 17** - Bolsistas no Exterior (2004-2014)



Fonte: Relatório da Comissão de Ciência e Tecnologia – CCT (2015).

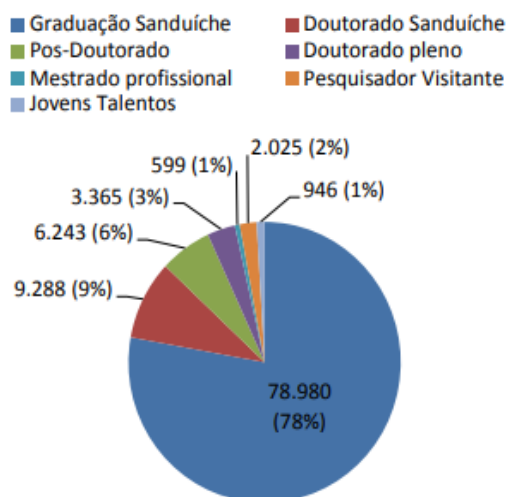
**Quadro 4** - Ciência sem fronteiras: bolsas concedidas (2011 a 2014)

Ano	Bolsas concedidas
2011	3.621
2012	16.420
2013	39.196
2014	42.209
<b>Total</b>	<b>101.446</b>

Fonte: Capes e CNPq.

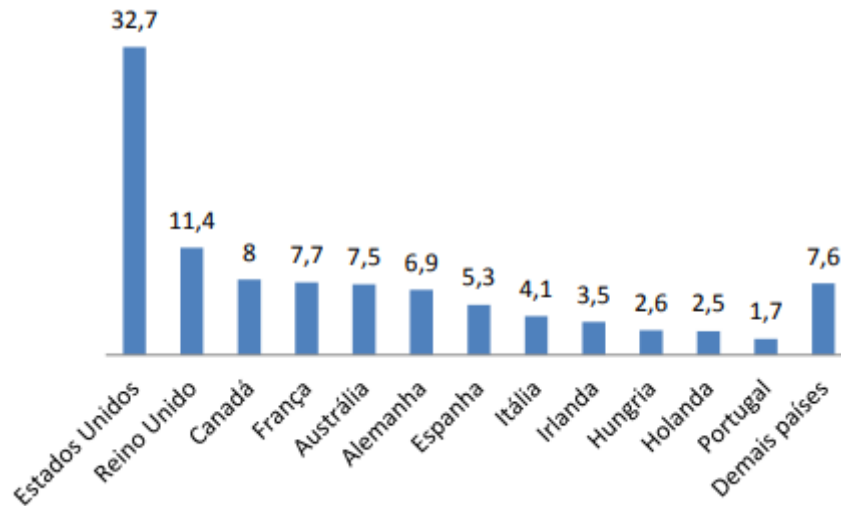
De acordo com os dados sistematizados no Gráfico 17 é possível observar que, como fruto dos esforços visando ao estreitamento das relações internacionais entre o Brasil e os demais países em termos de ciência, tecnologia e inovação, entre 2004 e 2014 o número de bolsistas no exterior aumentou em mais de quatorze vezes, sendo que desde a implementação do Ciência sem Fronteiras, em 2012, este número praticamente dobrou em relação à 2011. Já em termos de bolsas concedidas especialmente pelo programa, expressas no Quadro 4, o CSF levou mais de 100 mil estudantes e pesquisadores brasileiros ao exterior, mantendo uma média de oferta de 40 mil bolsas anuais entre 2013 e 2014.

**Gráfico 18** - Ciência sem fronteiras: bolsas concedidas (2011-2014)



Fonte: Capes e CNPq.

**Gráfico 19** - Ciência sem fronteiras: países de destino por bolsas concedidas (em milhares) entre 2011 e 2014



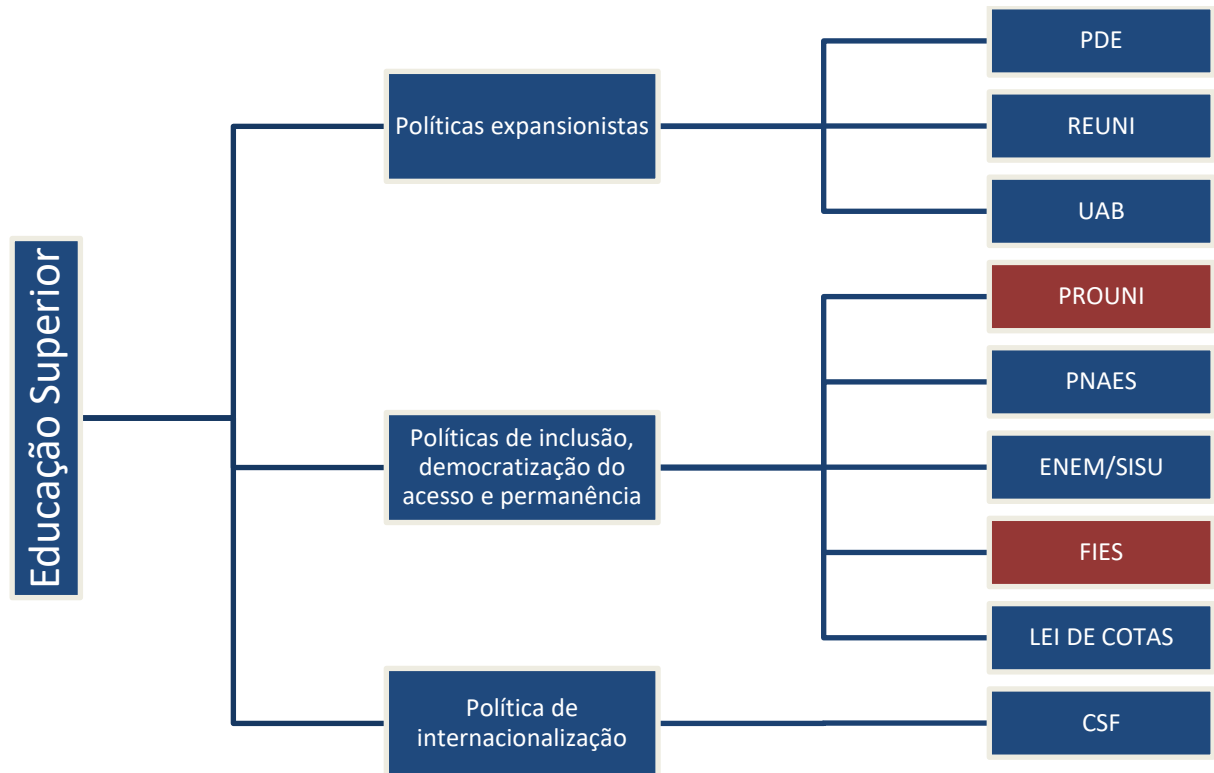
Fonte: Capes e CNPq.

Ademais, os gráficos 18 e 19, por outro lado, evidenciam outras facetas da política de internacionalização levada a cabo por Dilma Rousseff, demonstrando que a imensa maioria dos estudantes contemplados com as bolsas do Ciência sem Fronteiras eram estudantes de graduação, tendo os Estados Unidos como destino mais procurado.

#### **2.4. Fluxograma das políticas para a educação superior no Brasil (2003-2016): público e privado**

Em virtude do mapa das políticas implementadas pelos governos petistas no íterim de 2003 a 2016, apresentado no decorrer deste capítulo e findado na presente subseção por sua representação esquemática (Figura 3), foi possível perceber que i) Lula e Dilma, em suas gestões, colocaram em movimento um complexo agrupamento de políticas, destinadas de forma mais completa e acentuada às IFES; ii) que, por sua vez, não foram dirigidas apenas para o sentido da expansão material e quantitativa do ensino superior, pelo contrário, iii) balizaram-se pela introdução de mecanismos que garantissem um alargamento da dimensão qualitativa do sistema, realçando o papel social dessas instituições; iv) de modo a torná-las mais democráticas e inclusivas, capacitando os indivíduos em situação de vulnerabilidade social e econômica e possibilitando, na outra ponta, a transformação social por meio da emancipação intelectual e econômica.

**Figura 3** – Esquema das políticas para o ensino superior no Brasil (2003-2016)



Fonte: Elaboração da autora.

Legenda – siglas:

CSF – Ciência Sem Fronteiras

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil

PROUNI – Programa Universidade para Todos

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SISU – Sistema de Seleção Unificada

UAB – Universidade Aberta do Brasil

Legenda – cores:

Azul: políticas destinadas à esfera pública.

Vermelho: políticas direcionadas ao setor privado.

### **Capítulo 3: O *locus* da Educação nos governos petistas: os discursos presidenciais em foco**

Enquanto no primeiro capítulo desta dissertação foi retratado um breve panorama do desenvolvimento do ensino superior no Brasil, de modo a destacar as particularidades conferidas pelos movimentos históricos, sociais, políticos e econômicos ao sistema, no segundo, por sua vez, foi apresentado o mapeamento das políticas públicas concebidas e implementadas para o ensino superior durante os governos de Lula e Dilma. Por outro lado, na presente terceira seção tem lugar, de agora em diante, a exposição e discussão dos resultados encontrados na análise temática dos discursos oficiais dos presidentes aludidos entre os anos de 2003 e 2016.

Iniciamos esta discussão destacando que as políticas destinadas à educação superior formuladas durante os governos petistas foram largamente referidas pela literatura, conforme apresentado nos capítulos precedentes, e seu impacto social avaliado sob diversos aspectos: em termos de massificação do sistema de ensino superior brasileiro, de implementação das propostas, do aumento do número de vagas e cursos nas instituições de ensino, da democratização de acesso às universidades, do perfil dos alunos ingressantes no ensino superior, da expansão da malha federal, da interiorização e promoção do desenvolvimento de determinadas regiões do país, entre outros.

Como demonstrado no segundo capítulo, essas iniciativas não foram exclusivamente destinadas ao setor público: as instituições privadas desfrutaram da sua parcela nas políticas petistas, através dos programas Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Além disso, a aderência a estes projetos foi incentivada através da concessão de benefícios financeiros às instituições, garantindo isenções de impostos e outras contribuições (LIMA; CUNHA, 2020), tais como o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS); e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS-PASEP).

A trajetória do ensino superior no Brasil, deste modo, mesmo durante os governos petistas continuou tensionada entre Estado e Mercado, seguindo o rumo do “desenvolvimento desigual e combinado” de diferentes setores, especialmente entre o público e o privado (CUNHA, 2004).

No entanto, a importância atribuída a esses setores notadamente não foi a mesma, e é neste ponto que se encontra a ruptura instituída a partir de 2003 que, ao contrário de governos como o de Fernando Henrique Cardoso, cuja maior energia das políticas para o ensino superior

estava direcionada ao setor privado como exposto nos capítulos precedentes, os governos Lula e Dilma privilegiaram o setor público: enquanto os programas destinados especificamente ao setor privado foram apenas o PROUNI e o FIES, as políticas de maior fôlego foram dirigidas à esfera pública, contando com iniciativas tais como a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Sistema de Seleção Unificada (SISU) e as Ações Afirmativas/Lei de Cotas<sup>16</sup>.

Considerando que tais mudanças engendradas pelos governos de Lula e Dilma compõem um novo paradigma para o ensino superior brasileiro, sendo o intervalo de 2003 a 2016 um momento de inflexão em sua trajetória de longa duração, teve lugar a problemática que orientou esta pesquisa, qual seja: nas narrativas oficiais do Executivo Federal, durante as gestões petistas, estavam presentes as preocupações e/ou delimitadas as propostas para o ensino superior?

Para responder a esse problema de pesquisa, poderíamos recorrer a um sem-número de abordagens e indicadores, tais como analisar a íntegra dos textos referentes às políticas públicas para o ensino superior; observar os decretos presidenciais editados no período direcionados à educação superior; considerar o financiamento e a destinação de recursos para as instituições; acompanhar o processo de implementação das políticas formuladas para as universidades; analisar como foram construídos os programas para o ensino superior público e privado, etc.

Todavia, para melhor responder à questão proposta, cumprindo a finalidade de contribuir para o vasto debate e campo das políticas públicas para a educação superior sob a égide dos governos das coalizões lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), optamos por utilizar uma fonte ainda pouco explorada pelas pesquisas desenvolvidas no âmbito das Ciências Sociais: os discursos oficiais da Presidência da República.

Estes pronunciamentos presidenciais são estratégicos, uma vez que são dotados de uma aura de legitimidade e institucionalidade, consistindo em um conjunto de falas proferidas pelo/pela presidente da República em eventos e cerimônias oficiais, que representam, assim, as propostas do Executivo Federal a serem implementadas ou em processo de implementação. Além disso, também constituem um canal de comunicação com o poder Legislativo, com a sociedade civil e com outras instâncias do próprio governo.

---

<sup>16</sup> Conforme ilustrado pelo item 2.4, com o fluxograma das políticas para a educação superior no Brasil de 2003 a 2016 (consultar página 74).

Nesse sentido, as falas oficiais são uma espécie de narrativa organizada, na qual o chefe do executivo federal manifesta quais são os problemas e temas prioritários a serem tratados pela ação estatal (conduzida e coordenada pelo executivo federal), orientando, assim, a seleção de temas e as hierarquias da agenda de governo. À vista disso, compreendemos que os discursos nos fornecem um padrão de informações *sui generis*, capaz de descortinar os meandros da política pública, revelando com quais temas o/a presidente estava sintonizado/a, em que assuntos estava focada a sua atenção e quais problemas foram mencionados com mais frequência, denotando uma maior preocupação.

Uma vez selecionados os discursos presidenciais enquanto fonte desta investigação, o movimento metodológico seguinte consistiu nos seguintes passos:

a) levantamento e download de todos os discursos presidenciais, obtidos no site da Biblioteca da Presidência<sup>17</sup>, proferidos pelo presidente Lula em seus dois mandatos (entre os anos de 2003 a 2010) e da presidenta Dilma, em seu primeiro e segundo mandato (entre os anos de 2011 e 2016, interrompido pelo golpe parlamentar<sup>18</sup> em maio do mesmo ano).

Este conjunto de dados foi reunido e organizado em banco de dados amplo, contendo um total de 3.136 arquivos, enunciados durante os 13 anos de governos petistas - incluindo, além dos discursos realizados em eventos e cerimônias oficiais, também aqueles endereçados anualmente ao Congresso Nacional (estes documentos, chamados de Mensagens ao Congresso Nacional, são parte da obrigação constitucional do presidente, devendo ser encaminhados na abertura da sessão legislativa, apresentando as mensagens e o plano de governo do Executivo para aquele ano).

b) em seguida, como etapa de pré-análise dos documentos, foi realizada uma revisão do banco de dados, verificando a presença de arquivos repetidos. Neste processo, foram encontrados 59 discursos, dos quais 46 estavam duplicados no próprio site da Biblioteca da Presidência e 13 apresentaram versões do mesmo discurso traduzidos para outras línguas. Após sua remoção do banco de dados, o *corpus* considerado para a análise passou a 3.077 arquivos, sendo 2.127 referentes aos oito anos do governo Lula e 950 relativos aos seis anos do governo Dilma.

c) a partir desse total (3.077 documentos), o método escolhido para adentrar ao exame dos dados foi uma abordagem bastante utilizada em pesquisas qualitativas, qual seja, a análise

---

<sup>17</sup> Os discursos dos presidentes do Brasil estão disponíveis para consulta e *download* no site da Biblioteca da Presidência da República, localizado no endereço <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>.

<sup>18</sup> Para mais detalhes sobre esse período, consultar Jinkings, Doria e Cleto (2016).

temática. Esse tipo de análise é “primarily a descriptive strategy that facilitates the search for patterns of experience within a qualitative data set; the product of a thematic analysis is a description of those patterns and the overarching design that unites them” (AYRES, 2008, p.867).

Esta análise temática, baseada no uso das categorias de estratificação fixadas pelo *codebook* (melhor descrito nas próximas seções) separou o conjunto de pronunciamento nos quais o tema educação aparecia, permitindo, inclusive, a observação da presença desse tema em relação às demais variáveis do *codebook*. Consolidou-se assim um banco de dados menor, somente ligados ao tema Educação e progressivamente estratificado quanto à descritores como educação – educação superior – universidade – ensino técnico, permitindo uma mensuração mais final do tratamento e frequência de presença dos temas, estratégias e diretrizes especificamente alocadas ao objeto desta pesquisa: o ensino superior público federal (com incidência secundária em políticas para ensino técnico e políticas de proteção/inclusão via ensino privado – como o FIES).

### **3.1. O método da análise de conteúdo, ganhos com *codebook* e a segmentação do conjunto dos discursos presidenciais**

Apesar da análise temática consistir em um tipo particular de abordagem qualitativa, Laurence Bardin (2011) também a considera como parte da metodologia circunscrita à análise de conteúdo. Para a autora, o tema pode ser admitido como uma unidade dotada de significação que é recortada de um texto através de uma análise prévia, guiada pelo prisma teórico. Portanto,

Fazer uma análise temática consiste em descobrir os "núcleos de sentido" que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido.

O tema, enquanto unidade de registro, corresponde a uma regra de recorte (do sentido e não da forma) que não é fornecida, visto que o recorte depende do nível de análise e não de manifestações formais reguladas. Não é possível existir uma definição de análise temática, da mesma maneira que existe uma definição de unidades linguísticas.

O tema é geralmente utilizado como unidade de registro para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências etc (BARDIN, 2011, p.135).

Ainda nesta perspectiva, que evidencia como a análise temática escapa às tentativas de definição, mas pode ser enquadrada no escopo das técnicas da análise de conteúdo, podemos considerar os temas também como parte de um enfoque extensamente utilizado em pesquisas

qualitativas: o agrupamento por categorias, também chamado de análise categorial ou mesmo de categorização. Nesse sentido, o texto é seccionado em unidades, que seriam as categorias e reagrupadas analogicamente (temas e subtemas); em outras palavras, a proposta da análise temática consiste, deste modo, em aplicar uma teoria ao material analisado por meio de um sistema de categorias, partindo de uma abordagem dedutiva, formulando hipóteses *a priori*, em função de um quadro fundamentado pela literatura. Em síntese, “a análise temática tradicional permite compreender a frequência dos temas manifestos visíveis nos anúncios, ou seja, a análise da dimensão denotativa do discurso” (BARDIN, 2011, p.273).

A partir das considerações metodológicas apresentadas, adotamos a abordagem da análise temática, selecionando *a priori* os temas a serem pesquisados dentro do *corpus*, com base nas discussões presentes na literatura sobre as políticas dos governos Lula e Dilma para a educação superior. Ademais, devido ao montante bastante volumoso de dados, decidimos também pela utilização do NVivo, software formulado a partir dos princípios da análise de conteúdo e indicado para pesquisas que lidam com dados qualitativos, a fim de auxiliar na manipulação, seleção e análise dos discursos.

Em uma primeira etapa de exploração sobre o conteúdo/temas presentes no material coletado (discursos em sua totalidade), com o objetivo de entender qual era o lugar da educação nos pronunciamentos públicos presidenciais, procuramos identificar com qual frequência esse tema aparecia e como se dava a sua distribuição na agenda dos governos petistas. Adotamos a seguinte estratégia de pesquisa: utilizamos um conjunto de códigos já difundidos no campo das políticas públicas em estudos visando o mapeamento dos níveis de atenção da agenda do Executivo, o chamado *codebook*.

O *codebook* surgiu como uma metodologia desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993) em uma fase de aplicação da teoria do Equilíbrio Pontuado, da qual são autores, no bojo do *Policy Agendas Project*, realizado nos Estados Unidos nos anos 1990<sup>19</sup>. O Livro de códigos (*codebook*), deste modo, dispõe de um conjunto de “entradas numéricas para as diversas políticas públicas possíveis com indicações abrangentes (macrocódigos ou *major topics*) e específicas (subcódigos ou subtópicos)” (ANDRADE, 2021, p.44).

Este projeto (*Policy Agendas Project*) é composto por um processo sistemático de codificação de problemas e de assuntos no qual é feita uma análise sobre o potencial de esses assuntos ascenderem ou não à agenda governamental no processo de políticas públicas. Metodologicamente, a

---

<sup>19</sup> Para mais informações consultar Brasil (2017) e Bevan (2019).

criação de um banco de dados é obtida a partir da aplicação de um esquema de codificação de conteúdo que permite verificar a frequência com a qual determinados assuntos aparecem ao longo de um determinado espaço de tempo (BRASIL, 2017, p.78).

Devido ao reconhecimento do grande potencial da metodologia empregada no *Policy Agendas Project*, em 2000 foi criado o *Comparative Agendas Project* (CAP), uma iniciativa de mapeamento das políticas públicas em diversos países, que coleta e reúne informações sobre os processos políticos e ações governamentais, codificando e classificando-as de forma padronizada através do *codebook*, o que permite a identificação de tendências na formulação de políticas ao longo do tempo e possibilita ainda a comparação das agendas entre os países<sup>20</sup>.

Atualmente, mais de 20 países participam do CAP, dentre os quais o Brasil figura desde 2015, através do trabalho realizado pelo Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental, sob coordenação da professora Ana Cláudia Niedhardt Capella, vinculada ao Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol-UFSCar).

Deste modo, a pesquisa desenvolvida no Brasil visa a investigar os processos de formação e definição de agenda, monitorando e analisando o ingresso e a saída de temas, o que permite identificar os processos de transformação nas políticas públicas relacionados às mudanças nas prioridades governamentais. Os documentos utilizados para as análises brasileiras variam entre emendas constitucionais, as mensagens ao Congresso, discursos de posse presidencial, decretos e medidas provisórias editadas pelo Executivo Federal, bem como outros problemas mais importantes e leis aprovadas pela Câmara dos Deputados (em nível federal)<sup>21</sup>.

Como parte do CAP, logo, a metodologia de codificação aplicada ao caso brasileiro também faz uso do *codebook* – cuja base é composta por um conjunto de 19 códigos ou variáveis para o mapeamento da agenda governamental e a análise do indicador de atenção da agenda. Segundo Felipe Brasil e Ana Capella (2019), os macrocódigos utilizados para a codificação são os seguintes:

- 1 – Macroeconomia;
- 2 – Direitos civis, Direitos das minorias e Liberdade;
- 3 – Saúde;
- 4 – Agricultura, Pecuária e Pesca;

---

<sup>20</sup> Mais informações sobre o CAP podem ser consultadas em <https://www.comparativeagendas.net/pages/About>.

<sup>21</sup> Consultar <https://www.comparativeagendas.net/brazil>.

- 5 – Trabalho e Emprego;
- 6 – Educação e Cultura;
- 7 – Ambiente;
- 8 – Energia;
- 10 – Transporte;
- 12 – Justiça e Administração interna;
- 13 – Políticas Sociais;
- 14 – Desenvolvimento local e Habitação;
- 15 – Setor financeiro, Indústria e Comércio;
- 16 – Defesa;
- 17 – Ciência, Tecnologia e Comunicações;
- 18 – Comércio externo;
- 19 – Política externa;
- 20 – Governo e Administração pública;
- 21 – Recursos naturais.

É evidente que para cada um dos códigos supracitados existem um conjunto de subcódigos correspondentes, representando, assim, os temas e subtemas que aparecem na agenda. No entanto, para os fins exploratórios desta primeira etapa de pesquisa e com o intuito de determinar a posição ocupada por um tema específico – a educação – dentre esse grande universo de 3.077 discursos que compõem o banco de dados, utilizamos apenas os macrocódigos descritos acima sem considerar os subcódigos. Nesse sentido, o passo metodológico seguinte consistiu na aplicação dos 19 códigos aludidos ao banco de dados contendo os discursos presidenciais de 2003 a 2016, o que possibilitou a definição do recorte posterior dentro de um universo mais específico de pesquisa e análise, qual seja, aqueles discursos nos quais apareceram o tema da educação superior.

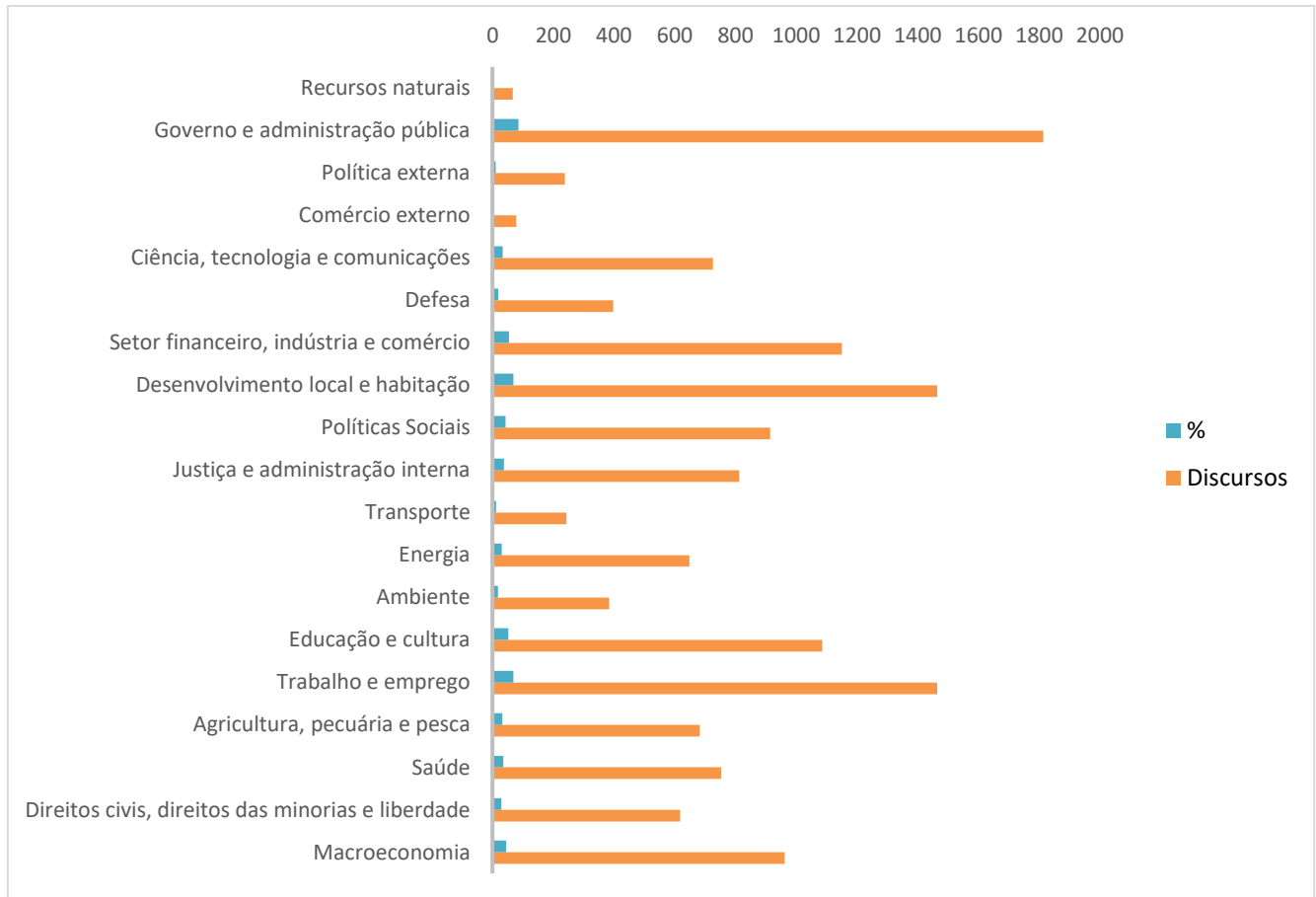
A aplicação, portanto, consistiu na utilização dos códigos como palavras-chave na pesquisa de texto, sendo feito da seguinte maneira:

- Para o código 1 (Macroeconomia) foi utilizada na pesquisa a palavra “economia”;
- Já nos que continham mais de uma palavra como o código 2 (Direitos civis, Direitos das minorias e Liberdade) o critério foi pesquisar os discursos que continham as palavras “direitos” ou “minorias” ou “liberdade” ou “civis”;
- Em códigos como o 3 (Saúde), o próprio código foi utilizado como palavra-chave;

- Nos códigos 4, 5 e 6, o procedimento foi o mesmo do código 2, sendo considerados os discursos em que apareceram, respectivamente, as palavras “agricultura” ou “pecuária” ou “pesca”, “trabalho” ou “emprego”, “educação” ou “cultura”;
- Para os códigos 7, 8 e 10, as palavras-chave foram as mesmas que os nomeavam, quais sejam, “ambiente”, “energia”, “transporte”;
- Para o código 12, foram contabilizados os discursos em que apareceram as palavras “justiça” ou “administração”;
- No código 13, a seleção ocorreu nos casos em que apareciam simultaneamente as palavras “política” e “social”;
- Para o código 14, utilizamos as palavras “desenvolvimento” ou “habitação”;
- Para o código 15, “financeiro” ou “indústria” ou “comércio”;
- Para o código 16, apenas a palavra “defesa”;
- Para o código 17, os discursos em que apareceram as palavras “ciência” ou “tecnologia” ou “comunicações”;
- Nos códigos 18 e 19, selecionamos, por sua vez, aqueles documentos que continham simultaneamente as palavras “comércio” e “externo”, “política” e “externa”;
- No código 20, foram consultados os termos “governo” ou “administração”;
- Por fim, no código 21 consideramos a aparição simultânea dos termos “recursos” e “naturais”.

Como resultado desta primeira etapa, aplicada igualmente, e de acordo com os mesmos critérios elucidados acima, tanto para os discursos referentes ao governo Lula quanto para os relativos ao governo Dilma, construímos gráficos e tabelas que serão apresentados e discutidos nas páginas seguintes.

**Gráfico 20** - Presença dos temas nos discursos presidenciais por governo: Governo Lula (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria<sup>22</sup>.

**Tabela 10** – Os dez principais temas presentes nos discursos do presidente Lula (2003 a 2010)

Posição	Temas	Nº de discursos	% (N= 2127)
1	Governo e administração pública	1814	85,3
2	Desenvolvimento local e habitação	1465	68,9
3	Trabalho e emprego	1465	68,9
4	Setor financeiro, indústria e comércio	1151	54,1
5	Educação e cultura	1086	51
6	Macroeconomia	962	45,2
7	Políticas sociais	914	43
8	Justiça e administração interna	812	38,2
9	Saúde	753	35,4
10	Ciência, tecnologia e comunicações	726	34,1

<sup>22</sup> A denominação “elaboração própria” ou “elaboração da autora”, que será utilizada daqui em diante para a apresentação dos resultados desta pesquisa, tem como fonte os discursos obtidos no site da Biblioteca da Presidência da República (que podem ser consultados através do seguinte endereço eletrônico: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>), e cuja construção do banco de dados, tabulação e análise foram produzidos pela própria autora.

Fonte: Elaboração própria.

Ao observarmos os dados reunidos no gráfico e na tabela acima, é possível perceber como o tema da educação foi uma das peças centrais nas narrativas do presidente Lula durante os dois mandatos, figurando entre os cinco principais temas de destaque da agenda – presente em 1.086 discursos, com mais da metade do número total de falas –, ficando atrás apenas de pautas como “governo e administração pública”, “desenvolvimento local e habitação”, “trabalho e emprego”, e “setor financeiro, indústria e comércio”.

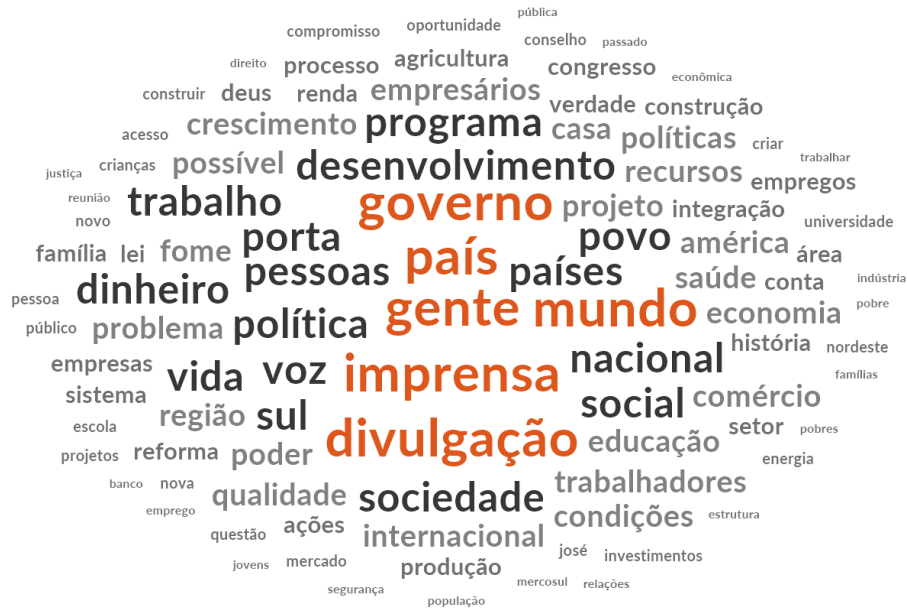
Uma importante observação sobre a distribuição de frequência dos dados é que devido à limitações da nova versão do software Nvivo, usada no tratamento do banco de dados, que removeu a opção de criação de “nós”<sup>23</sup> (função que permitia fazer o cruzamento de temas selecionados a *priori*) não foi possível mensurar a co-ocorrência desses códigos, fato que explica porque as colunas de porcentagem ultrapassam 100% e a de número de discursos vão além do N total de 2.127 documentos, o que poderia, eventualmente, alterar o percentual para mais ou para menos.

Apesar das limitações encontradas, recorrendo ao indicador de frequência de palavras, aplicando-o ao total de discursos do Governo Lula, foi possível comprovar como o tema da educação pertencia à espinha dorsal dos temas que indicavam a maior preocupação e atenção do presidente em sua agenda de governo. Nesta função, ao removermos os artigos, preposições, advérbios, números e outros itens que por si só não apresentavam valor semântico, consistiam em recursos discursivos próprios do contexto de fala ou ainda aqueles que cumpriam apenas a função de vocativo; foi possível mensurar que dentre as 1.000 palavras mais prevalentes nos discursos, a “educação” apareceu na décima nona posição, sendo mencionada 4.137 vezes. Para visualizarmos mais claramente as palavras centrais nas narrativas oficiais do presidente Lula, o gráfico nuvem de palavras (representado abaixo) é um recurso interessante, revelando também o destaque atribuído a outras palavras, tais como: “imprensa”, “mundo”, “desenvolvimento”, “nacional”, “social”, “programa”, “trabalho”, “vida”, “sociedade”, etc.

**Gráfico 21** – Palavras com maior frequência nos discursos oficiais do presidente Lula (2003-2010)

---

<sup>23</sup> Os “nós” são um tipo de ferramenta de codificação que representa temas, tópicos ou outros conceitos, permitindo o agrupamento e o cruzamento de materiais relacionados, o que facilita a identificação de padrões e ideias emergentes no texto.



Fonte: NVivo.

**Tabela 11** – As vinte palavras com maior menção nos discursos do presidente Lula (2003-2010)

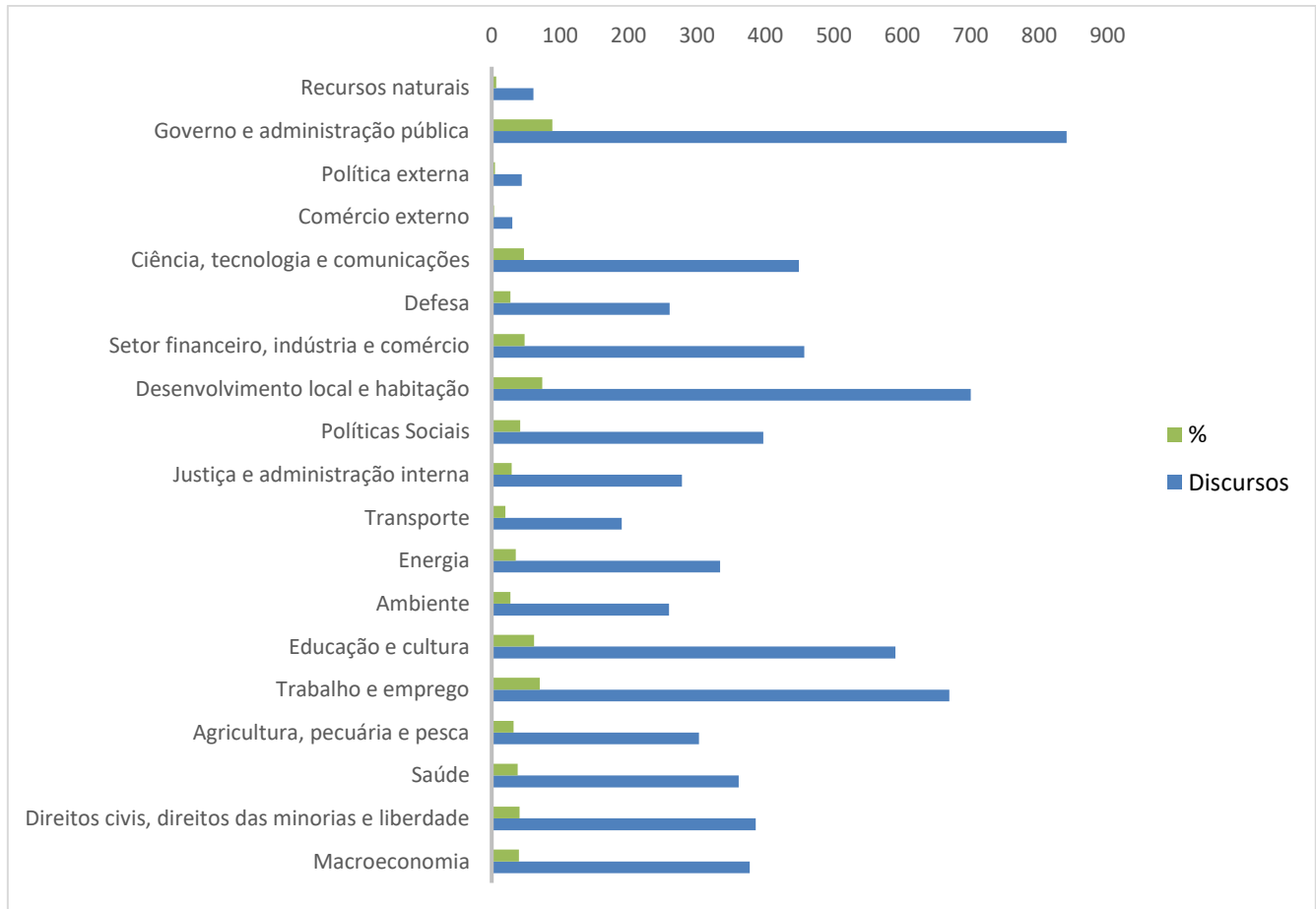
Posição	Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
1	gente	5	28037	001
2	imprensa	8	22661	001
3	país	4	19941	001
4	governo	7	11690	000
5	mun <sup>do</sup>	5	9984	000
6	pe <sup>soas</sup>	7	9383	000
7	paí <sup>ses</sup>	6	7845	000
8	desenvolvimento	15	7364	000
9	nacional	8	7130	000
10	política	8	6567	000
11	programa	8	6121	000
12	povo	4	6111	000
13	social	6	5369	000
14	dinheiro	8	5099	000
15	sul	3	4781	000
16	divulgaçã <sup>o</sup>	10	4462	000
17	trabalho	8	4330	000
18	vida	4	4304	000
19	educaçã <sup>o</sup>	8	4137	000

---

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do NVivo.

Passando ao Governo Dilma, a educação parece adquirir ainda mais centralidade na agenda, estando em quarto lugar dentre os principais temas e aparecendo em mais de 60% dos discursos; à sua frente apareceram apenas “governo e administração pública”, “desenvolvimento local e habitação” e “trabalho e emprego”. Todavia, é importante ponderar que o número total de discursos durante o governo Dilma é menos da metade do total de falas do governo Lula – 950 *versus* 2.127, respectivamente – o que pode ter impactado na distribuição dos temas. Além disso, essa disparidade entre o número de discursos oficiais proferidos pelos líderes petistas pode ser explicada ainda pelo impedimento de dois anos sofrido por Dilma no último mandato. No entanto, podemos presumir também que outros fatores pertinentes à própria estratégia do jogo político podem ter influenciado na maior utilização do recurso discursivo por Lula, contribuindo para a propagação da imagem quase mítica do estadista, construída no entorno do líder político carismático (BEZERRA, 2011).

**Gráfico 22** - Presença dos temas nos discursos presidenciais por governo: Governo Dilma (2011-2016)



Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 12** – Os dez principais temas presentes nos discursos da presidenta Dilma (2011-2016)

Posição	Temas	Nº de discursos	% (N=950)
1	Governo e administração pública	840	88,4
2	Desenvolvimento local e habitação	700	73,7
3	Trabalho e emprego	669	70,4
4	Educação e cultura	590	62,1
5	Setor financeiro, indústria e comércio	457	48,1
6	Ciência, tecnologia e comunicações	449	47,3
7	Políticas sociais	397	41,8
8	Direitos civis, direitos das minorias e liberdade	386	40,6
9	Macroeconomia	377	39,7
10	Saúde	361	38

Fonte: Elaboração própria.



7	social	6	4230	000
8	educação	8	4222	000
9	sistema	7	3973	000
10	peessoas	7	3842	000
11	gente	5	3761	000
12	saúde	5	3553	000
13	vida	4	3544	000
14	mundo	5	3459	000
15	qualidade	9	3350	000
16	países	6	3332	000
17	processo	8	3242	000
18	trabalho	8	3240	000
19	público	7	3173	000
20	política	8	3151	000

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do NVivo.

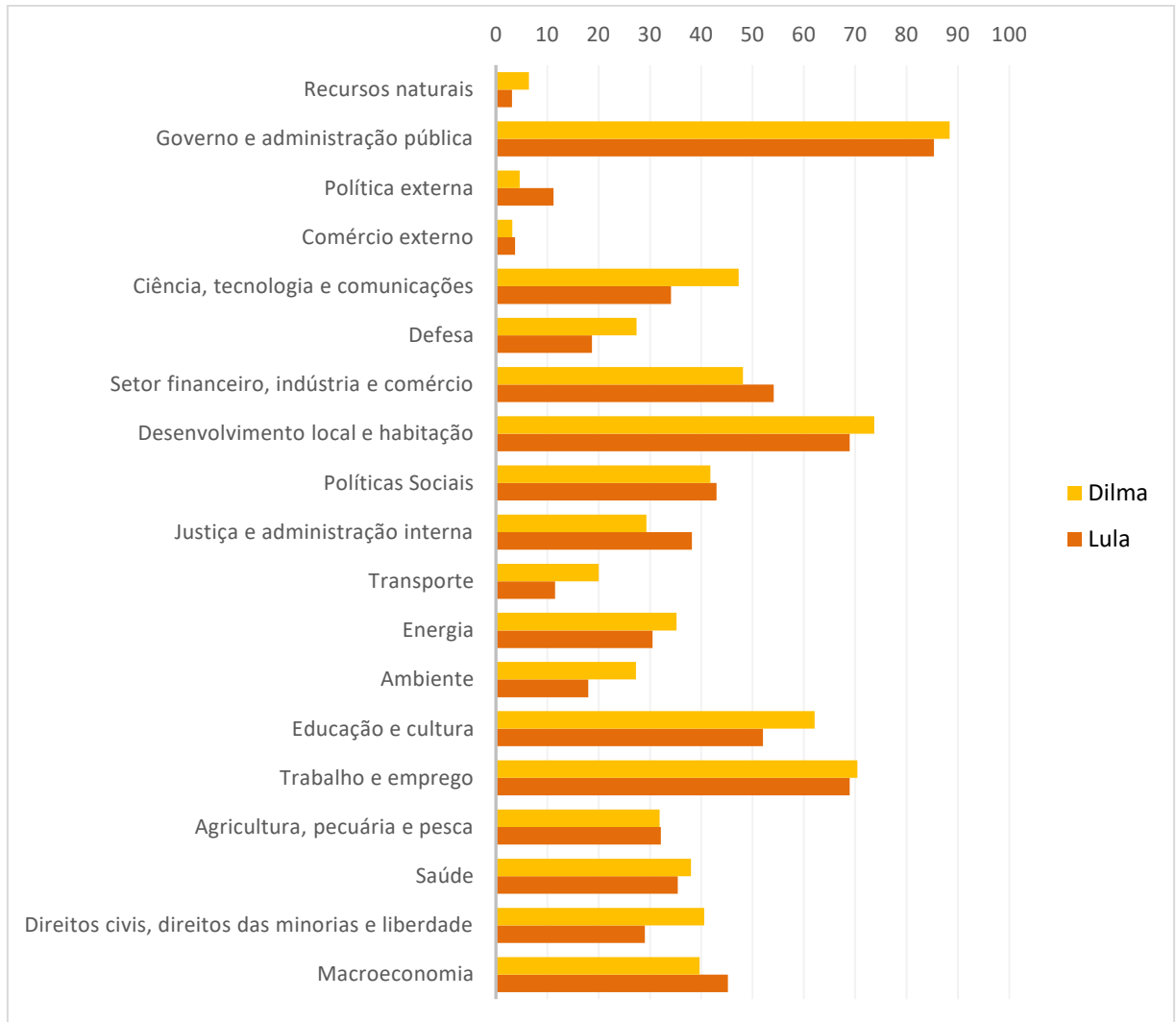
Ao cotejarmos os resultados da pesquisa de palavras do Governo Lula e do Governo Dilma, é evidente que alguns temas se repetem nos discursos, indicando a existência de um projeto político compartilhado e acentuando também a continuidade da agenda até 2016. Nesse sentido, um dado expressivo e que pode elucidar o quanto a atenção dos líderes petistas estava centrada em problemas semelhantes é a comparação entre as palavras predominantes nos discursos, que pode ser consultada detalhadamente na tabela seguinte. Das 20 palavras mencionadas com maior frequência, 14 delas apareceram simultaneamente nas falas oficiais de ambos os presidentes, quais sejam: “país”, “nacional”, “governo”, “programa”, “desenvolvimento”, “social”, “educação”, “peessoas”, “gente”, “vida”, “mundo”, “países”, “trabalho” e “política”.

Isto posto, é relevante pontuar que há uma constância e homogeneidade perceptível na distribuição dos temas durante as gestões petistas, com uma porcentagem que varia pouco entre os governos, conforme ilustrado pelo gráfico abaixo. Apesar disso, alguns temas apresentaram uma diferença mais significativa em relação a um e outro, como “direitos civis, direitos da minorias e liberdade”, mais prevalente no governo Dilma, com 40,6%, em contraste com os 29% nos discursos de Lula; “educação e cultura”, por sua vez, foi 10% mais presente nas falas da presidenta, ocupando 62% dos discursos; “ambiente” apareceu em 27,3% dos discursos de Dilma frente aos 18% do governo Lula; bem como “transporte”, que ocupou 20% em Dilma e 11,5% nas falas de Lula; “justiça e administração interna”, por seu turno, foi um tema mais

presente nos discursos do presidente, com 38,2% em contraste com 29,3%; “defesa” e “ciência, tecnologia e comunicações” foram outros temas mais prevalentes das falas de Dilma, com 27,4% e 47,3%, respectivamente, em comparação aos 18,7% e 34,1% de Lula.

Em termos de frequência, por outro lado, apesar de a educação – nosso tema de interesse – aparecer na décima nona posição na gestão Lula e em oitava no período Dilma, o número de menções do tema é muito próximo entre os presidentes, aparecendo 4.137 vezes no primeiro caso e 4.222 no segundo, podendo sinalizar um grau de proximidade nas preocupações dos presidentes com relação ao tema aludido. Ademais, é importante destacar ainda que os 3 temas mais presentes nos discursos se repetem nos dois governos: em ambos, “governo e administração pública”, “desenvolvimento local e habitação” e “trabalho e emprego” ocupam, respectivamente, as primeiras posições do *ranking*, ao passo em que o diferencial em relação aos temas da agenda se apresenta acerca das posições do “setor financeiro, indústria e comércio” e “educação e cultura”, ocupando o 4º e 5º lugar no Governo Lula e o 5º e 4º lugar nos discursos de Dilma.

**Gráfico 24** – Distribuição (em percentual) dos temas nos discursos presidenciais: comparação entre os Governos Lula e Dilma



Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 14** – Frequência de palavras por governo: Lula (2003-2010) *versus* Dilma (2011-2016)

Posição	Governo Lula	Contagem	Governo Dilma	Contagem
1	gente	28037	país	9668
2	imprensa	22661	nacional	8568
3	país	19941	governo	7618
4	governo	11690	programa	7072
5	mundo	9984	desenvolvimento	6744
6	pessoas	9383	ações	4296
7	países	7845	social	4230
8	desenvolvimento	7364	educação	4222

9	nacional	7130	sistema	3973
10	política	6567	pessoas	3842
11	programa	6121	gente	3761
12	povo	6111	saúde	3553
13	social	5369	vida	3544
14	dinheiro	5099	mundo	3459
15	sul	4781	qualidade	3350
16	divulgação	4462	países	3332
17	trabalho	4330	processo	3242
18	vida	4304	trabalho	3240
19	educação	4137	público	3173
20	sociedade	4004	política	3151

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do NVivo.

\*Os grifos em cinza correspondem às palavras que aparecem simultaneamente nos dois governos, embora não na mesma ordem e nem com a mesma frequência.

Por último, convém compararmos os achados desta primeira fase da pesquisa com os estudos recentes realizados pelo Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental, que analisaram a presença dos temas e a capacidade e diversidade da agenda desde os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) até o primeiro mandato de Dilma Rousseff, utilizando especificamente os discursos de posse e as Mensagens ao Congresso.

Em relação aos discursos de posse, como é possível observar na tabela apresentada na sequência (com base em pesquisa desenvolvida por ANDRADE; BRASIL; CAPELLA, 2021), os temas mais presentes nos governos de FHC foram “direitos civis, políticos e liberdades” no primeiro mandato, quando assume o país em meio à crise inflacionária e após o governo Itamar Franco, sucedido pelo *impeachment* de Fernando Collor, e “macroeconomia” no segundo, momento em que o mercado começa a se reequilibrar e FHC privilegia as pautas de reforma do Estado e de privatizações. Em oposição, Lula priorizou em ambos os mandatos o tema “políticas sociais”, enquanto Dilma, apesar de possuir a agenda com os maiores indicadores de capacidade e diversidade, centralizou seu discurso no escopo da “macroeconomia”, em um contexto de instabilidades decorrentes da crise financeira de 2008.

Já ao observar o lugar da “educação”, percebemos que o tema mal apareceu no primeiro ano do governo Lula, com apenas 1% de menção. Em contrapartida, em seu segundo mandato

o tema ocupou 9% da atenção e migrou, posteriormente, para 8% com a posse de Dilma. A partir de 2007, quando Fernando Haddad já chefiava o Ministério da Educação (MEC) e ano de lançamento do Reuni, portanto, a preocupação destinada à educação se tornou maior nos governos petistas do que foi nos dois mandatos de FHC, cujo tema representou apenas 5% e 6%, nesta ordem, da atenção presidencial.

**Tabela 15** – Atenção distribuída pelos códigos nos discursos de posse (1995 a 2011)

<b>DISCURSOS DE POSSE</b>					
<b>Presidente</b>	<b>FHC</b>	<b>FHC</b>	<b>LULA</b>	<b>LULA</b>	<b>DILMA</b>
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
<b>Ano de posse</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>
1-Macroeconomia	13%	18%	11%	9%	16%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	16%	14%	6%	9%	6%
3-Saúde	5%	4%	1%	0%	4%
4-Agricultura, pecuária e pesca	0%	1%	6%	2%	2%
5-Trabalho, emprego e previdência	3%	6%	6%	16%	4%
6-Educação	5%	6%	1%	9%	8%
7-Meio-ambiente	1%	1%	2%	0%	3%
8-Energia	1%	1%	1%	0%	5%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	1%	0%	0%
10-Transportes	0%	2%	1%	0%	1%
12-Judiciário, justiça, crimes	3%	1%	5%	16%	4%
13-Políticas sociais	10%	12%	18%	21%	11%
14-Habitação, infraestrutura	0%	2%	6%	0%	2%
15-Instituições financeiras e comércio	2%	5%	1%	0%	4%
16-Defesa, forças armadas, militares	3%	0%	2%	0%	2%
17-Ciência e comunicações	4%	2%	2%	0%	3%
18-Comex, importações e exportações	4%	5%	6%	0%	4%
19-R.I. e política externa	11%	9%	14%	0%	8%
20-Governo e administração pública	13%	13%	7%	12%	9%
21-Território e recursos naturais	0%	1%	3%	2%	3%
23-Cultura, esporte e lazer	3%	1%	2%	2%	3%
CAPACIDADE (quant. de dados)	239	175	174	43	268
DIVERSIDADE	2,34	2,59	2,70	2,05	2,82

Fonte: Andrade; Brasil; Capella (2021).

\*Em cinza aparecem os temas com o maior índice de atenção em cada coluna.

A respeito das Mensagens ao Congresso, todavia, é evidente uma alteração nas distribuições dos níveis de atenção da agenda quando em relação aos discursos de posse. Tal fato pode ser relacionado, segundo Andrade, Brasil e Capella (2021), à mudança de público-alvo dos dois discursos: enquanto no momento de posse é esperado que o novo chefe do

Executivo firme o pacto social, ratificando os compromissos e o plano de governo apresentados durante a campanha eleitoral, priorizando temas mais gerais, nas Mensagens ao Congresso, por outro lado, é o momento em que o presidente tende a apostar em temas mais específicos, voltados à economia, governo e administração pública, por exemplo, e destacando como pautas prioritárias aquelas que dependem do Legislativo para serem incorporadas, de fato, à agenda de políticas públicas.

Deste modo, distintivamente dos discursos de posse, os maiores níveis de atenção nas Mensagens ao Congresso aparecem em “macroeconomia” em ambos os mandatos de FHC, em “governo e administração pública” no primeiro mandato de Lula e em “macroeconomia” no segundo, padrão que se repete também durante o governo Dilma, com 13% de atenção dividida entre “macroeconomia” e “governo e administração pública”. Todavia, a atenção destinada à “educação” ainda supera a de FHC, assim como nos discursos de posse, nos períodos de 2007 a 2014, representando 6% e 10% da atenção de Lula e Dilma. Neste último, a “educação” apareceu dividindo a segunda maior porcentagem de atenção da agenda, com o tema “relações internacionais”. É importante considerar também que embora “políticas sociais” não seja o tema que concentrou a maior atenção do presidente Lula nas Mensagens ao Congresso, a pauta ainda se manteve em segundo lugar nos dois mandatos, representando 15% e 16%, respectivamente, da atenção – os maiores números do período analisado, entre 1995 e 2014.

Sobre o governo Dilma ainda vale destacar que setores como “saúde” e “transporte” ganharam maior atenção na agenda durante as Mensagens ao Congresso; em relação aos discursos de posse, os temas aumentaram 5% com o ministro Alexandre Padilha à frente da pasta da Saúde a partir de 2011 e com a criação do Programa Mais Médicos em 2013; já a menção ao “transporte” cresceu 2% devido aos eventos esportivos que aconteceram no Brasil, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, bem como as manifestações do Movimento Passe Livre, conhecidas como as Jornadas de Junho de 2013 (ANDRADE; BRASIL; CAPELLA, 2021).

**Tabela 16** – Distribuição da atenção sobre os códigos nas Mensagens ao Congresso (1995-2014)

<b>MENSAGENS AO CONGRESSO</b>					
<b>Presidente</b>	FHC 1	FHC 2	LULA 1	LULA 2	DILMA 1
Anos de mandato	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014
1-Macroeconomia	28%	28%	13%	28%	13%

2-Direitos civis	3%	2%	2%	1%	2%
3-Saúde	3%	3%	0%	1%	6%
4-Agricultura	1%	1%	4%	1%	3%
5-Trabalho	6%	6%	4%	2%	3%
6-Educação	3%	5%	5%	6%	10%
7-Meio-ambiente	1%	1%	0%	1%	3%
8-Energia	2%	1%	2%	3%	4%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	2%	1%	3%	4%	6%
12-Justiça	1%	2%	3%	3%	7%
13-Políticas sociais	11%	9%	15%	16%	9%
14-Habitação	4%	2%	4%	3%	3%
15-Instituições financeiras	7%	4%	4%	5%	3%
16-Defesa	0%	1%	0%	1%	2%
17-Tecnologia	2%	1%	0%	0%	2%
18-Comércio exterior	9%	13%	3%	5%	2%
19-Relações internacionais	1%	6%	10%	12%	10%
20-Governo e adm. Pública	17%	15%	30%	10%	13%
21-Recursos naturais	1%	1%	0%	1%	2%
23-Cultura e esporte	1%	0%	0%	0%	0%
CAPACIDADE (quant. de dados)	208	207	50	79	293
DIVERSIDADE	2,285	2,2125	1,93	2,16	2,65

Fonte: Andrade; Brasil; Capella (2021).

\*Em cinza aparecem os temas com o maior índice de atenção em cada coluna.

Os achados desta primeira fase da pesquisa, em relação às falas oficiais dos líderes petistas, demonstraram maior semelhança na distribuição de temas quando contrastados com os resultados de Andrade, Brasil e Capella (2021) em relação aos discursos “Mensagens ao Congresso”, quando a atenção de Lula e Dilma se mostrou centrada nos temas “governo e administração pública” e “macroeconomia”. De maneira análoga<sup>24</sup>, nos dados encontrados por esta pesquisa entre o período de 2003 a 2016, o tema mais presente nos discursos de ambos os presidentes foi “governo e administração pública”, porém “macroeconomia”, por sua vez, apareceu em sexto lugar nos pronunciamentos de Lula e em nono nos de Dilma.

Além disso, a respeito de outros temas candentes nos resultados trazidos pelos autores supracitados, como “políticas sociais” – preponderante nos discursos de posse e em segundo lugar nas Mensagens ao Congresso nas falas do presidente Lula – e “educação” – mencionada,

<sup>24</sup> Não é a intenção desta pesquisa comparar os dados e/ou resultados obtidos com os achados de Andrade, Brasil e Capella (2021), uma vez que os autores utilizam metodologias complexas e distintas da selecionada para os fins desta dissertação. Aqui apenas tecemos algumas comparações acerca dos temas mencionados no discurso do Executivo Federal em um recorte temporal posterior ao selecionado pelos autores aludidos.

no segundo mandato de Lula, com a maior porcentagem do período analisado, e no governo Dilma tanto nas Mensagens ao Congresso como nos discursos de posse –, estes apareceram distintivamente em nossos dados: enquanto “políticas sociais” ocupou a sétima posição tanto nos pronunciamentos de Lula quanto de Dilma, “educação e cultura” recebeu maior destaque nas falas da presidenta, ocupando o quarto lugar *versus* o quinto em Lula.

### 3.2. A Educação e seus vieses: o protagonismo do ensino superior no governo Lula e do ensino técnico na gestão Dilma

Uma vez que a fase de exploração do banco de dados corroborou a hipótese inicial de que o tema da educação era um dos pilares dos governos petistas, tendo sido mobilizado em mais da metade dos discursos proferidos por Lula e em mais de 60% das falas de Dilma, avançamos em direção a um universo mais restrito de análise. Nesse sentido, o movimento subsequente que permitiu um novo recorte e o afinilamento da pesquisa consistiu, em primeiro lugar, na separação entre os temas “educação e cultura”, que cumpre a finalidade de comparação das agendas de governo internacionalmente através do código correspondente no *codebook*, porém que não auxilia na investigação da problemática em questão, esta circunscrita apenas ao tema da “educação”.

Enquanto “educação e cultura” apareceram em 51% do total de documentos do Governo Lula, quando consultamos a ocorrência do termo “educação” isoladamente este caiu para cerca de 39,6% do total. Portanto, o universo de análise dos dados passou do total de 2127 discursos proferidos pelo presidente Lula entre 2003 a 2010 para 1086 discursos referentes ao tema “educação e cultura”, e foi recortado novamente para 842 documentos relativos à “educação”, este correspondendo de agora em diante ao domínio de investigação da pesquisa.

É importante reiterar, além disso, que os temas supracitados podem ter aparecido em mais ou menos discursos, uma vez que não foi possível mensurar em quantos documentos eles apareceram concomitantemente, sendo esta uma das limitações da pesquisa.

**Tabela 17** – Distribuição dos temas Educação e Cultura no Governo Lula (2003-2010)

Tema	Nº de Discursos	% (N=2.127)
Educação e Cultura	1086	51
Educação	842	39,6
Cultura	483	22,7

Fonte: Elaboração própria.

O passo posterior consistiu em estratificar o tema da educação, que é bastante plural e abarca uma multiplicidade de níveis, de modo a nos aproximarmos do subtema de interesse, o ensino superior, a fim de compreender o seu grau de importância e o seu papel dentro deste conjunto complexo. Por conseguinte, a técnica empregada foi a de associar termos correspondentes aos níveis de ensino presentes no sistema educacional brasileiro, com o objetivo de mapear a sua distribuição nos discursos, realizando novamente o método da pesquisa de texto através do software NVivo. Os termos selecionados primeiramente para a consulta foram os seguintes: “educação infantil”, “ensino fundamental”, “ensino médio”, “ensino técnico” e “ensino superior”.

Os resultados da consulta demonstraram, em um primeiro momento, com as variáveis acima mencionadas, uma preponderância do termo “ensino médio”, correspondendo a mais de 34% dos discursos, sendo sucedido pelo “ensino fundamental”, representando 21,8% do total de documentos do universo educação.

**Tabela 18** – Os níveis de ensino nos discursos do presidente Lula (2003-2010)

Níveis de ensino	Nº de Discursos	% (N=842)
Educação infantil	87	10,3
Ensino fundamental	184	21,8
Ensino médio	291	34,6
Ensino técnico	88	10,4
Ensino superior	84	10

Fonte: Elaboração própria.

No entanto, ao adicionarmos à consulta o termo “universidade”, também mobilizado nos discursos para fazer referência ao ensino superior, é possível perceber a inversão no quadro supracitado, uma vez que o tema “ensino superior” e “universidade”, em conjunto, passa a representar mais de 70% do total, contando com 593 de um bloco de 842 discursos. Outro fator que merece ser mencionado é que “universidade” também é uma palavra marcante nas falas de Lula, tendo sido citada 2034 vezes e estando, portanto, entre as 80 palavras mais ditas durante os 8 anos de governo, de um total de 1000 consideradas.

**Tabela 19** – Distribuição dos níveis de ensino em comparação com o termo universidade no Governo Lula (2003-2010)

Termos	Nº de Discursos	% (N=842)
Educação infantil	87	10,3
Ensino fundamental	184	21,8
Ensino médio	291	34,6
Ensino técnico	88	10,4
Ensino superior	84	10
Universidade	509	60,4

Fonte: Elaboração própria.

Já ao realizarmos o mesmo movimento em relação ao Governo Dilma, o universo inicial, composto por 950 discursos proferidos entre 2011 e 2016, foi reduzido primeiramente a 590 documentos em que constavam os termos “educação e cultura”. Com a nova segmentação, levando em conta apenas a “educação”, o novo domínio passou a ser composto por 526 discursos, representando mais de 55% do total de arquivos da amostra.

**Tabela 20** – Distribuição dos temas Educação e Cultura no Governo Dilma (2011-2016)

Tema	Nº de Discursos	% (N=950)
Educação e Cultura	590	62,1
Educação	526	55,4
Cultura	188	19,8

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos níveis de ensino, por sua vez, os padrões identificados primeiramente no Governo Lula se repetiram também nos 6 anos do Governo Dilma, sendo preponderantes em seus discursos os temas “ensino médio” e “ensino fundamental”, com 215 e 163 discursos, respectivamente. Porém, nas falas da presidenta o “ensino técnico” também passou a adquirir uma presença mais significativa, aparecendo em 127 discursos, em contraste com 88 no governo Lula.

**Tabela 21** – Os níveis de ensino nos discursos da presidenta Dilma (2011-2016)

Níveis de ensino	Nº de Discursos	% (N=526)
Educação infantil	48	9,1
Ensino fundamental	163	31
Ensino médio	215	40,9
Ensino técnico	127	24,1
Ensino superior	72	13,7

Fonte: Elaboração própria.

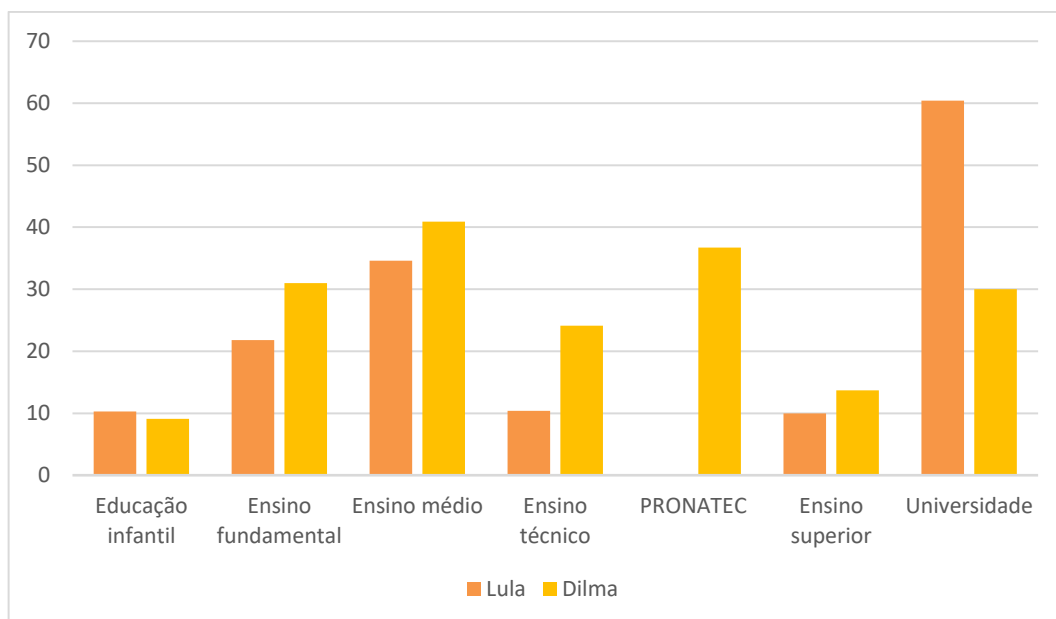
Na nova consulta de palavras, incluímos também o termo “universidade”, no intuito de observar se sua inserção aumentaria a participação do ensino superior nos discursos, bem como foi adicionado o termo “PRONATEC”, considerando a maior referência ao ensino técnico em relação ao Governo Lula e a implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego em 2011. Assim, houve uma modificação na distribuição dos temas, com “ensino técnico” e “PRONATEC” juntos, representando mais de 60% da amostra, e “ensino superior” e “universidade” ficando em segundo lugar, com uma fatia de 43% do total de discursos – lembrando que a soma dos números extrapola os 100%, uma vez que não houve como mensurar o cruzamento dos dados nos documentos. Além disso, em relação à frequência de palavras, “PRONATEC” foi citado 1020 vezes, figurando na posição 173 dentre as 1000 palavras mais prevalentes nas falas de Dilma, ao passo em que “universidade” teve apenas 658 menções, ocupando o lugar de número 306 na mesma consulta.

**Tabela 22** – Distribuição dos níveis de ensino em comparação com os termos universidade e PRONATEC no Governo Dilma (2011-2016)

Termos	Nº de Discursos	% (N=526)
Educação infantil	48	9,1
Ensino fundamental	163	31
Ensino médio	215	40,9
Ensino técnico	127	24,1
PRONATEC	193	36,7
Ensino superior	72	13,7
Universidade	158	30

Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 25** – Distribuição (%) dos níveis de ensino e dos termos PRONATEC e universidade nos discursos: uma comparação do Governo Lula e Dilma



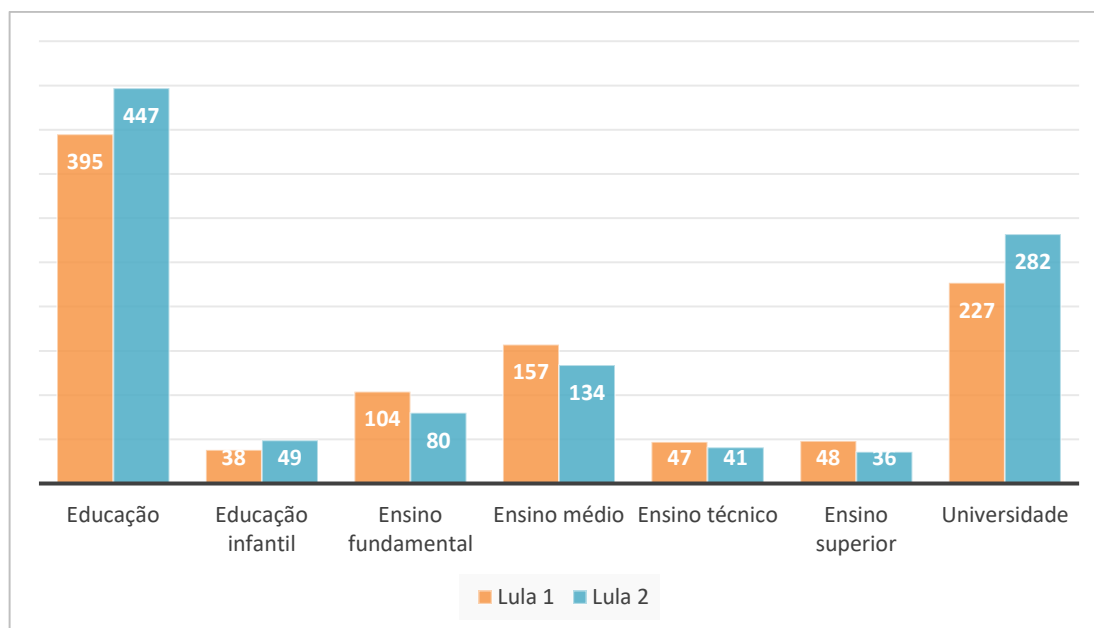
Fonte: Elaboração própria.

Ao compararmos a distribuição dos temas entre os governos, deste modo, é patente a predominância dos relacionados à educação básica no governo Dilma, em especial aos níveis de “ensino fundamental”, “ensino médio” e “ensino técnico” – este último, quando acrescido do termo “PRONATEC” torna-se o tema preponderante na amostra educação. Vale ressaltar que “PRONATEC” não apresentou menções durante os mandatos de Lula, haja vista que o programa foi criado em 2011, ano em que Dilma assumiu a presidência.

Já acerca da seara do ensino superior, esta isoladamente também correspondeu a 3,7% a mais de discursos no governo Dilma; todavia, o termo “universidade”, por sua vez, recebeu mais de 30% de destaque no governo Lula. Portanto, ao todo, “universidade” e “ensino superior” representaram 70,4% nos pronunciamentos de Lula *versus* 43,7% em Dilma.

A inferência que podemos fazer a respeito da redução do tema “universidade” nos discursos de Dilma é que durante sua gestão as políticas para o ensino superior já estavam sendo implementadas, estando em uma fase de continuidade, o que justifica sua menor menção em função de outros temas que demandavam maior atenção do Executivo, como temas correlatos a políticas ainda em fase inicial, lançadas durante a nova gestão, como no caso do ensino técnico.

**Gráfico 26** – Distribuição por mandato dos temas nos discursos: Lula 1 (2003-2006) *versus* Lula 2 (2007-2010)



Fonte: Elaboração própria.

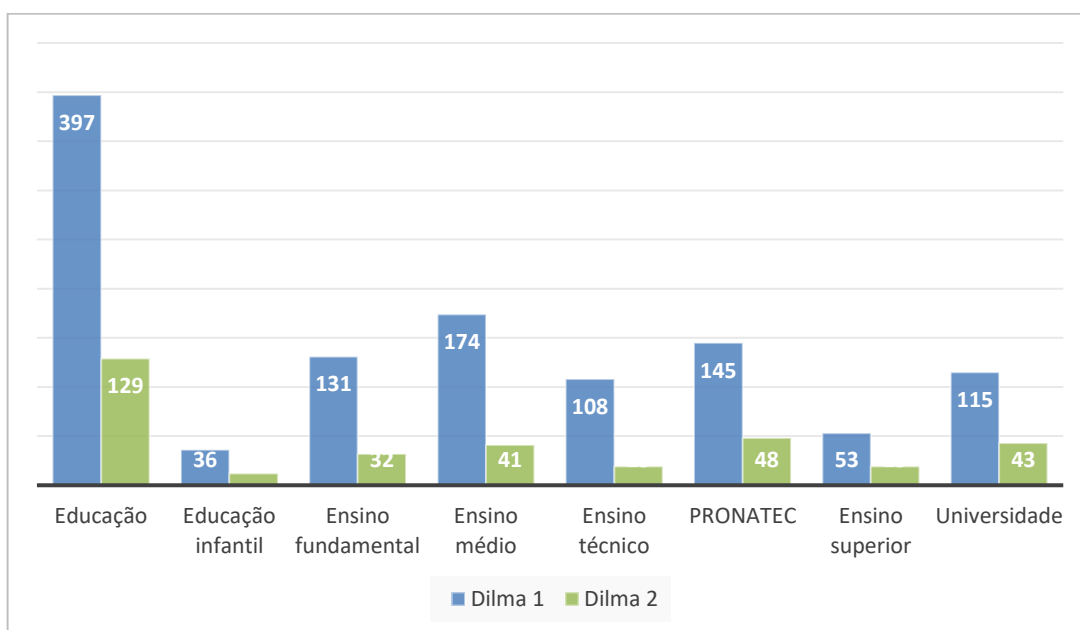
Observando mais detidamente a distribuição dos temas em cada mandato de Lula, percebemos que a “educação” em geral – apesar do destaque recebido desde o início do governo e até mesmo em período anterior, durante a campanha eleitoral, com o programa “Uma escola do tamanho do Brasil” – acabou adquirindo centralidade maior no segundo mandato, com um acréscimo de 52 discursos em relação ao primeiro período.

Outro ponto digno de nota é que enquanto ocorreu uma diminuição nos temas “ensino fundamental”, “ensino médio” e “ensino técnico” houve um aumento na fatia correspondente ao ensino superior, com o termo “universidade” sendo aludido em 55 pronunciamentos adicionais do primeiro para o segundo mandato.

Diversos fatores podem ter contribuído para as modificações na distribuição dos temas nas falas oficiais do presidente Lula ao longo dos anos, tais como a troca de ministros à frente da pasta educação, culminando, portanto, em deslocamentos nas prioridades e na orientação da agenda relativa ao tema. Deste modo, assim como o gráfico acima sugere, nos primeiros anos de governo, sob a gestão dos ministros Cristovam Buarque (2003-2004) e Tarso Genro (2004-2005), os programas e políticas no âmbito da educação foram dirigidas ao público jovem mais pobre, através de iniciativas como o Programa Nacional de Inclusões de Jovens (ProJovem), criado em 2005, e outros programas sociais interseccionados com a educação, como o Bolsa Família, em vigor desde 2003, no qual a frequência escolar era um dos requisitos para o recebimento do benefício (GENTILI; OLIVEIRA, 2013). Já no segundo mandato, sob a gestão de Fernando Haddad (2005-2012), as políticas endereçadas ao ensino superior ganharam

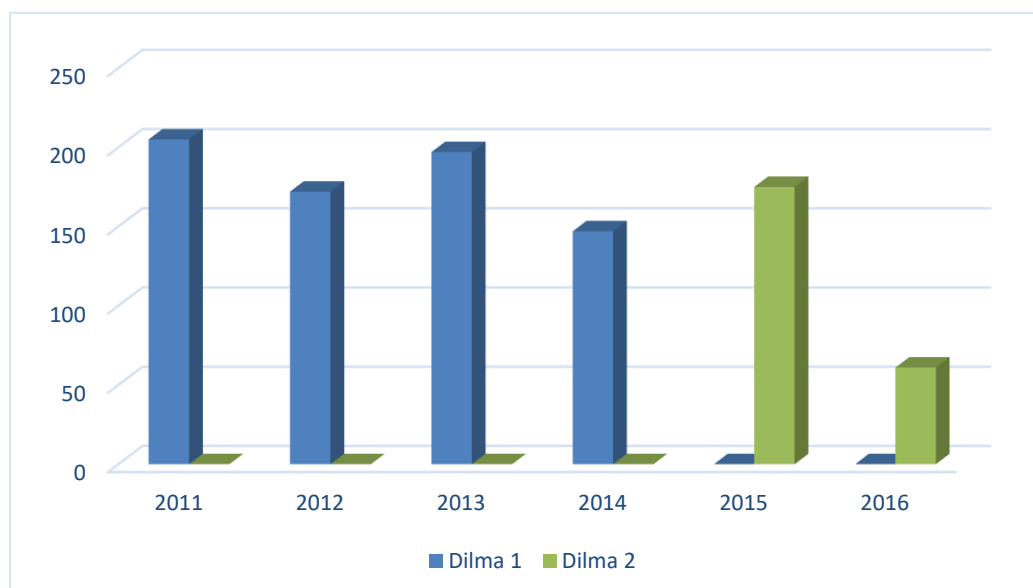
fôlego: com o PROUNI em 2005, a UAB em 2006, o Reuni em 2007, o PNAES em 2008, a reestruturação do FIES no ano de 2010 e a Lei de Cotas em 2012.

**Gráfico 27** – Distribuição por mandato dos temas nos discursos: Dilma 1 (2011-2014) *versus* Dilma 2 (2015-2016)



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 28** – Distribuição dos discursos presidenciais por mandato: Governo Dilma (2011-2016)



Fonte: Elaboração própria.

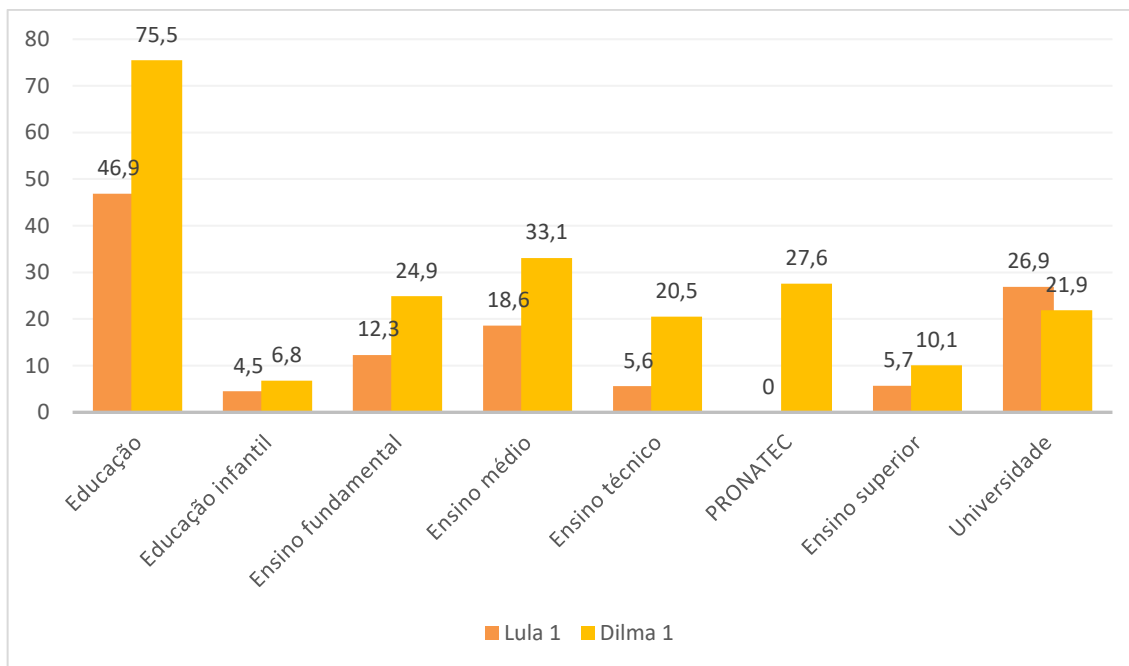
Em relação aos períodos de governo da presidenta Dilma, é evidente a queda no número de discursos relacionados à educação em todos os níveis na passagem do primeiro ao segundo mandato. Aqui não podemos deixar de ponderar o efeito do golpe parlamentar e a impugnação de dois anos no último mandato sobre o número de pronunciamentos da líder do Executivo Federal, como é possível observar no gráfico acima. Além disso, é verossímil que o próprio cenário de crise social e política – posteriormente institucional – incipiente desde as manifestações de 2013 e paulatinamente fortalecido por diversos eventos, tais como as acusações de fraude nas eleições de 2014<sup>25</sup>, tenham influenciado na oscilação de temas com maior atenção na agenda presidencial durante o segundo mandato.

Isto posto, podemos conjecturar ainda que a substituição frequente dos Ministros da Educação durante o governo Dilma indique uma instabilidade e ausência de iniciativas estruturadas para a pauta a partir de 2012, com a saída de Fernando Haddad. Desde então assumiram: Aloizio Mercadante (2012-2014), seguido por José Henrique Paim (2014-2015), Cid Gomes (2015 – 2015) e Luiz Cláudio Costa (2015-2015), que permaneceram apenas 2 e 1 mês, respectivamente, no cargo; ainda entre 2015 e 2016 ocorreram mais duas trocas de ministros, Renato Janine Ribeiro (2015-2015), que assumiu o MEC por 6 meses e, por fim, a volta de Aloizio Mercadante (2015-2016), permanecendo no cargo de outubro até o *impeachment* em maio de 2016.

**Gráfico 29** – A educação e seus subtemas nos discursos presidenciais (%) durante o primeiro mandato: Lula 1 (2003-2006) X Dilma 1 (2011-2014)

---

<sup>25</sup> Os detalhes das acusações podem ser consultados em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>.



Fonte: Elaboração própria.

Contrastando o primeiro mandato de Lula com o primeiro mandato de Dilma percebemos um grande salto no tema educação, aumentando quase 30% de um governo para o outro. Ademais, a presidenta assumiu a frente em todos os níveis, exceto em “ensino superior”, que associado ao termo “universidade” deu a Lula um total de 0,6% a mais de presença na agenda<sup>26</sup>.

Nesse sentido, enquanto no primeiro governo, Lula já demonstrava uma preocupação com o tema “educação” mas ainda não havia políticas claramente delineadas para o setor (a não ser iniciativas esparsas dirigidas à juventude, como mencionado anteriormente), no primeiro mandato de Dilma, em contrapartida, a própria permanência de Haddad no MEC indicava uma continuidade das políticas iniciadas no segundo mandato de Lula, tais como o Reuni, o que explica o maior destaque atribuído ao tema pela presidenta.

Além disso, paralelamente às políticas voltadas ao ensino superior, ainda na gestão Haddad foram colocadas em prática as resoluções para o ensino técnico, as quais antes mesmo do lançamento do PRONATEC em 2011 já sinalizavam uma maior atenção do Executivo para

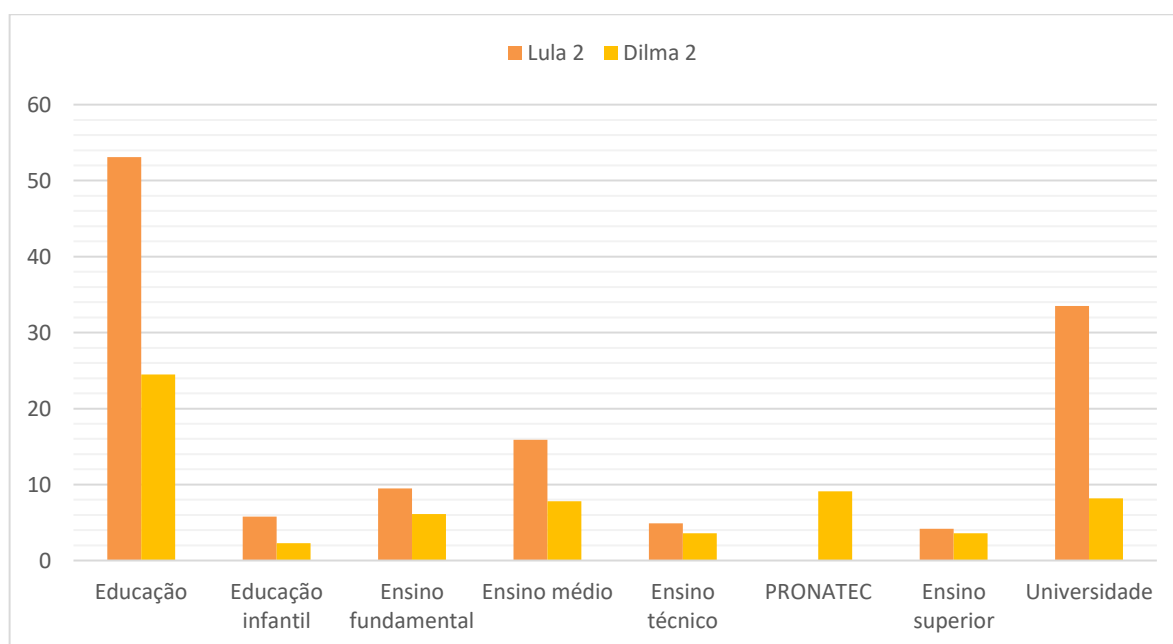
<sup>26</sup> É importante salientar que quando nos referimos à agenda estamos considerando aqui seu aspecto simbólico, ou seja, mapeamos os temas mais presentes nos discursos do Executivo Federal, os quais indicam a maior preocupação com relação a alguns problemas e não a outros. Porém, embora sejam mencionadas as discussões presentes na literatura acerca dos programas desenvolvidos durante os governos petistas direcionados à educação, nosso objetivo não abrangeu a análise da formulação ou implementação das políticas públicas para o setor.

esta seara, ainda no segundo mandato de Lula. Desta maneira, as iniciativas destinadas ao ensino técnico e profissionalizante objetivaram suprir a carência de mão de obra qualificada, em consonância com os planos de desenvolvimento do país, seja através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ou ainda aqueles da esfera econômica, formalizados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tal processo ocorreu por meio de ações como o Decreto nº 6095 de abril de 2007 e a lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que deram início à ampliação da malha federal de ensino técnico e tecnológico com a criação de novos campi, novos cursos e a interiorização dos Institutos Federais, bem como através da reestruturação da rede de educação tecnológica e a consolidação da educação profissionalizante no país (MARQUES, 2018).

Enquanto as políticas aludidas foram encabeçadas durante o Governo Lula,

Ao governo de Dilma Rousseff coube a tarefa de dinamizar a expansão da oferta de cursos profissionalizantes para além da ampliação da rede federal de ensino profissional, acionando mais uma vez mecanismos de aglutinação de diversos atores sociais via sistema de parcerias, daí resultando em especial o PRONATEC, cujas bases foram lançadas logo no início de seu primeiro mandato (VASCONCELOS; AMORIM, 2015, p.5).

**Gráfico 30** – A educação e seus subtemas nos discursos presidenciais (%) durante o segundo mandato: Lula 2 (2007-2010) X Dilma 2 (2015-2016)



Fonte: Elaboração própria.

Já em relação ao segundo mandato, com exceção de “ensino técnico” e “PRONATEC”, foram predominantes os discursos do presidente Lula no que concerne à educação. É notório que a partir de seu segundo mandato as políticas para o ensino superior passaram a ser arquitetadas de forma mais estruturada sob o comando do ministro Fernando Haddad, com destaque para o Reuni, concebido em 2007, bem como as políticas direcionadas aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, canalizadas posteriormente às iniciativas para o ensino técnico do governo Dilma, principalmente no primeiro mandato.

As políticas para a educação superior durante a gestão da presidenta Dilma, por sua vez, se concentraram no primeiro mandato, consistindo no prosseguimento das diretrizes relativas ao Reuni até 2012, no lançamento da “Lei de Cotas” no mesmo ano, levada à cabo via decreto presidencial (nº 7824 de 2012), e na criação do Programa Ciência Sem Fronteiras (CSF) em 2011, sendo implementado a partir de 2012. Os demais projetos da agenda de Dilma relativos à educação, por sua vez, estiveram mais voltados ao ensino básico, através da criação do PRONATEC em 2011 e da continuidade de iniciativas criadas durante o governo Lula, como o Programa Mais Educação (PME), lançado em 2007, visando à ampliação da jornada escolar e a reorganização curricular (SANTOS; MELLO, 2019).

### **3.3. O ensino superior privado nas falas oficiais de Lula e Dilma**

Adentraremos agora na esfera do ensino superior privado, cuja investigação foi realizada por meio da mesma metodologia descrita no item precedente, qual seja, através da pesquisa de texto com auxílio do software NVivo. Porém, buscamos, neste caso, a aparição de temas correlatos ao ensino superior privado ou às políticas destinadas especificamente ao setor durante o período recortado – que foram apenas duas: o FIES e o PROUNI.

À vista disso, considerando a disposição dos temas supracitados nas falas oficiais dos líderes petistas, foi constatado que “ensino superior privado” e “FIES” foram temas mais citados por Dilma do que por Lula, que, por outro lado, priorizou o “PROUNI” em seus pronunciamentos, este representando mais de 28% do total de discursos relativos aos 8 anos de mandato. Todavia, o “PROUNI” também foi, em relação aos demais, o tema mais referenciado por Dilma, aparecendo em 19,8% do total de discursos circunscritos à amostra educação.

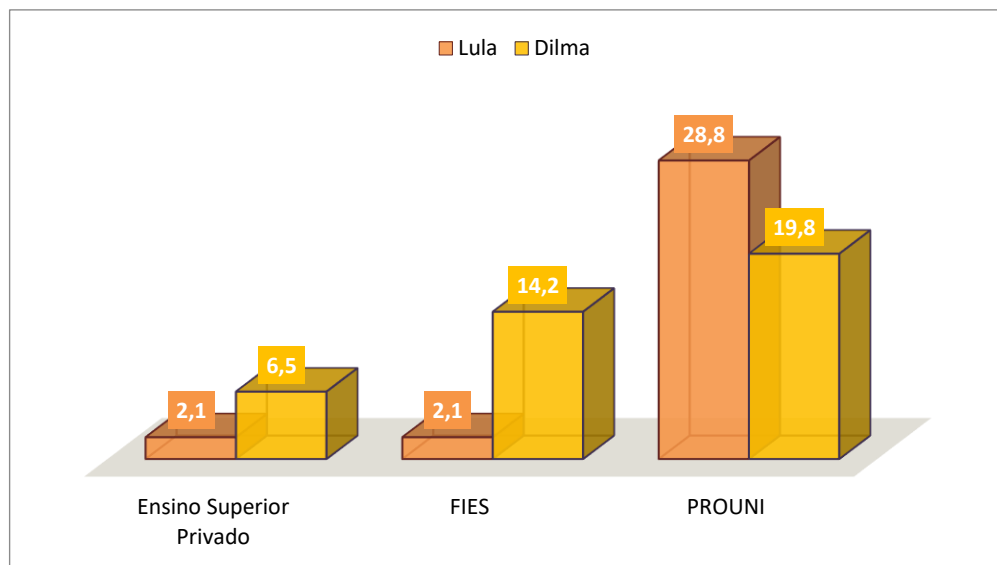
Podemos inferir, a partir dos dados representados graficamente abaixo, que o ensino superior privado adquiriu um espaço significativo na agenda de temas que denotavam preocupação na gestão de Dilma, uma vez que, somadas, a porcentagem de discursos que fazem alusão ao setor privado ultrapassou os 40%. A esse respeito, algumas hipóteses centram suas

explicações na maior pressão representada pelos empresários a partir do segundo mandato de Lula e, em especial, durante o governo da presidenta, momento de maior instabilidade política e econômica no país, imiscuindo-se nas iniciativas de promoção do desenvolvimento da educação, tais como o PDE, que sofreu influência de movimentos como o Todos pela Educação, “elaborado por diversos setores econômicos representados por empresas como a Gerdau, Suzano, Odebrecht, em defesa de cinco metas para a qualidade da educação no Brasil” (VASCONCELOS; AMORIM, 2015, p.3).

Em relação ao governo Lula, mais especificamente, é perceptível que o FIES teve poucas menções, apenas 2,1% – porcentagem exatamente igual à do “ensino superior privado” –, o que pode ser explicado pelo fato de que a reestruturação do Fundo de Financiamento Estudantil, programa criado ainda durante o governo FHC, ocorreu apenas no último ano de mandato do presidente, em 2010, através da lei nº 12.202, o que naturalmente resultaria em uma diminuta alusão dentro do conjunto total de discursos. Já a respeito do PROUNI, podemos supor que sua preponderância nas falas do presidente pode ter ocorrido por se tratar do primeiro programa criado para o ensino superior durante o governo Lula, ainda em 2004, durante seu primeiro mandato. Nesse sentido, o Programa Universidade para Todos cumpriu a função de ampliar e democratizar o acesso dos estudantes de baixa renda egressos do ensino médio ao ensino superior, através da concessão de bolsas de estudo parciais e integrais negociadas por meio de parcerias com instituições privadas que se beneficiaram, em contrapartida, com incentivos financeiros advindos de diversas isenções de impostos. No entanto,

A expressiva expansão das oportunidades de acesso ao ensino superior para a população mais pobre foi, em boa medida, garantida mediante um aproveitamento socialmente mais justo das vagas disponíveis nas universidades privadas cuja ampliação foi produto das políticas de mercantilização educacional promovidas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p.256)

**Gráfico 31** – A fatia do Ensino Superior Privado nos discursos (%): comparando os Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016)



Fonte: Elaboração própria.

### 3.4. O papel do Reuni nos discursos presidenciais: a expansão quantitativa

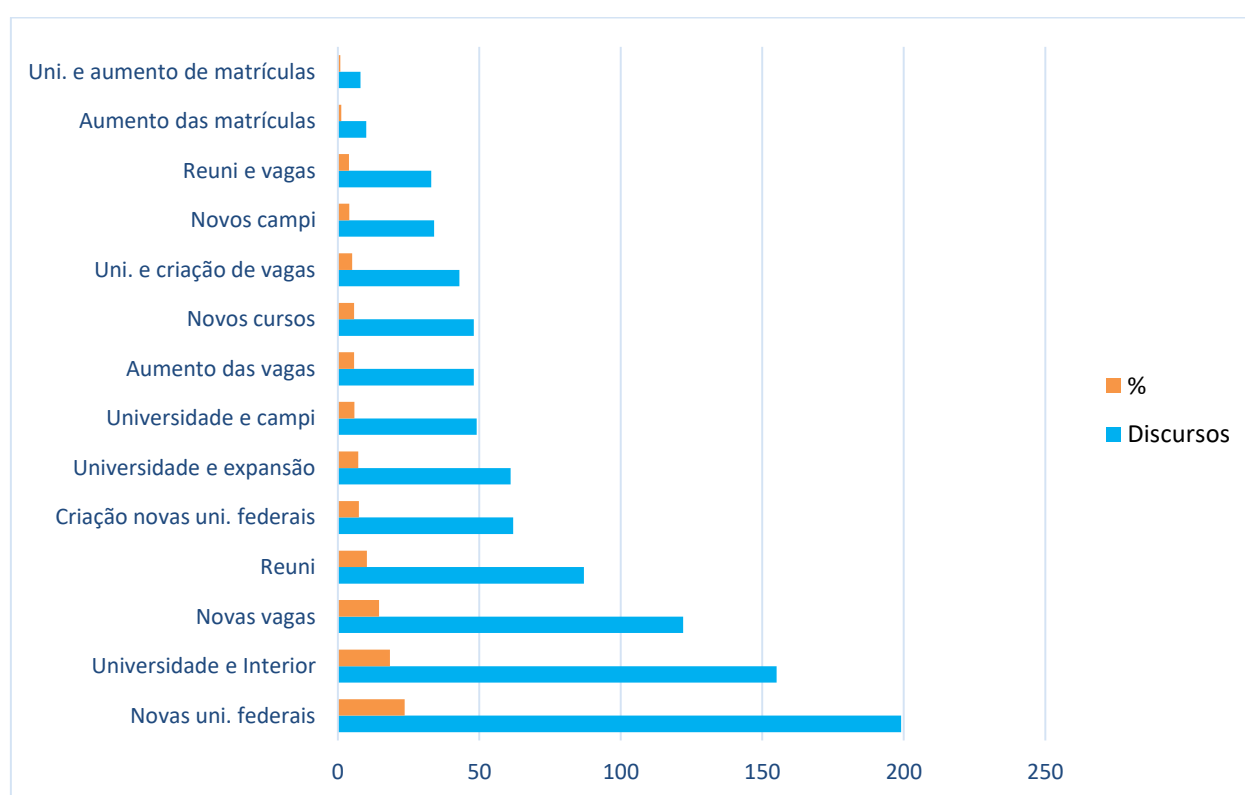
Nesta subseção e nas próximas deste capítulo, por outro lado, serão apresentados os dados relativos às determinações destinadas ao setor público, a fim de identificar nos discursos dos presidentes Lula e Dilma a presença dos termos interligados aos processos de reestruturação e expansão das universidades federais, engendrados pelo Reuni, a partir de 2008, ano em que ocorreu efetivamente sua implementação.

Isto posto, realizamos na pesquisa de texto do NVivo a busca por palavras, ou subtemas, que poderiam expressar, primeiramente, a presença do tema relativo à fase de expansão quantitativa das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Deste modo, vinculamos termos como “universidade e aumento de matrículas”, “aumento das matrículas”, “Reuni e vagas”, “novos campi”, “universidade e criação de vagas”, “novos cursos”, “aumento das vagas”, “universidade e campi”, “universidade e expansão”, “criação de novas universidades federais”, “Reuni”, “novas vagas”, “universidade e interior” e “novas universidades federais”, a fim de detectar o montante de discursos em que estes subtemas apareceram associadamente.

Aplicando o método supracitado aos arquivos correspondentes ao governo Lula, percebemos que “novas universidades federais”, “universidade e interior” e “novas vagas” foram os termos mais mencionados pelo presidente em seus mandatos, aparecendo,

respectivamente, em 199, 155 e 122 discursos<sup>27</sup>. A presença marcante destes temas nos discursos do presidente Lula, assim, nos fornece pistas sobre quais eram, na visão do Executivo Federal, os eixos estruturantes das políticas direcionadas às IFES durante seus mandatos, qual seja: a expansão da rede federal de ensino superior, seja através da criação de novas universidades ou de sua ampliação em direção ao interior dos Estados, culminando na oferta de novas vagas.

**Gráfico 32** – Distribuição dos subtemas relacionados ao Reuni e a fase de expansão quantitativa no Governo Lula (2003-2010)



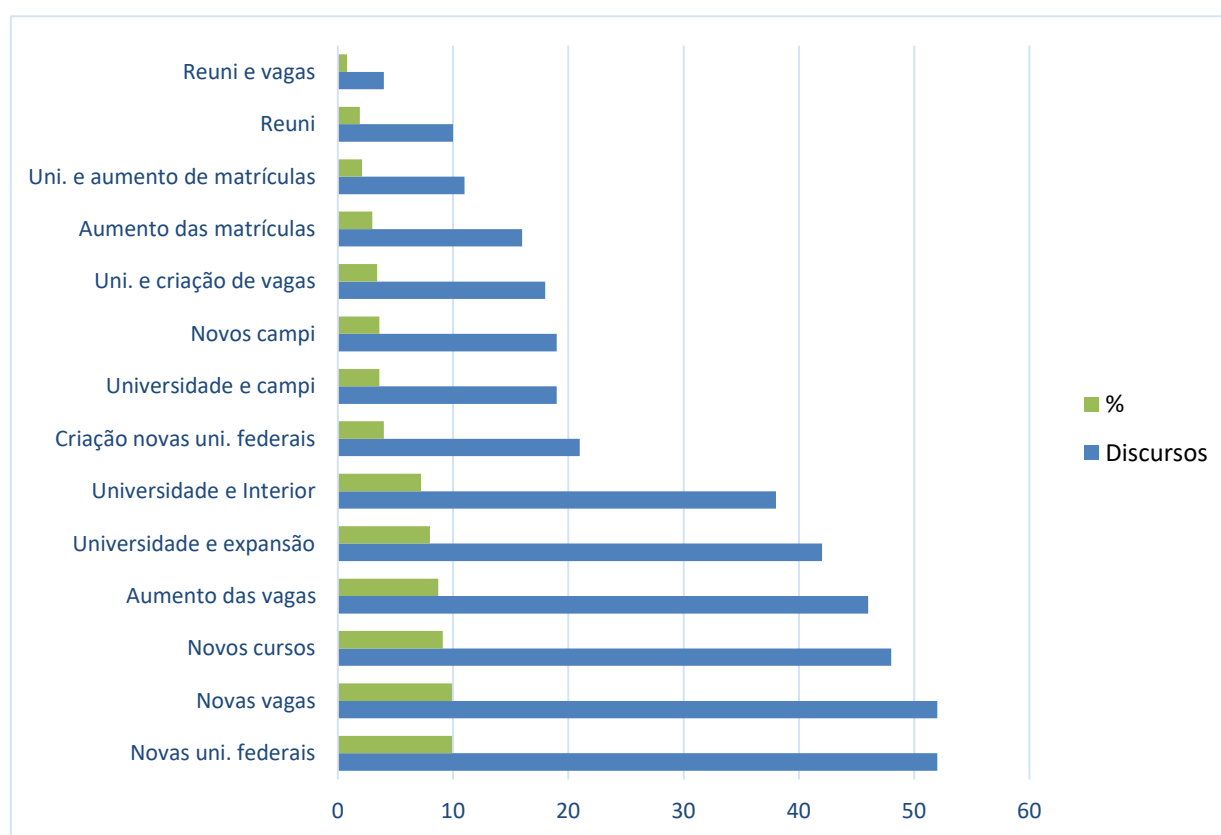
Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao Governo Dilma, por sua vez, percebemos que 6 subtemas se destacaram em seus pronunciamentos, nesta ordem: “novas universidades federais” e “novas vagas”, ambas citadas em 52 discursos; “novos cursos”, com presença em 48 falas; “aumento das vagas”, citado em 46 documentos; “universidade e expansão”, estando presente em 42 discursos; e, por

<sup>27</sup> Via de regra, é importante reiterar que a quantidade de discursos aludida pode ser maior ou menor do que expressamos nesta pesquisa, uma vez que não foi possível determinar a co-ocorrência dos subtemas nos documentos.

fim, “universidade e interior”, aludido em 38 arquivos. Uma vez que durante os mandatos de Dilma as políticas para o ensino superior público já estavam em fase avançada de implementação, as estratégias do Reuni revelaram-se claramente delineadas pela menção frequente dos subtemas supracitados nos discursos da líder do Executivo, evidenciando que os pilares do programa consistiam na abertura de novas universidades federais e no aumento de vagas, bem como a expansão das universidades para o interior, com a multiplicação de cursos e campi pelo país, de modo a maximizar as chances de ingresso dos estudantes no ensino superior público.

**Gráfico 33** – Distribuição dos subtemas relacionados ao Reuni e a fase de expansão quantitativa no Governo Dilma (2011-2016)

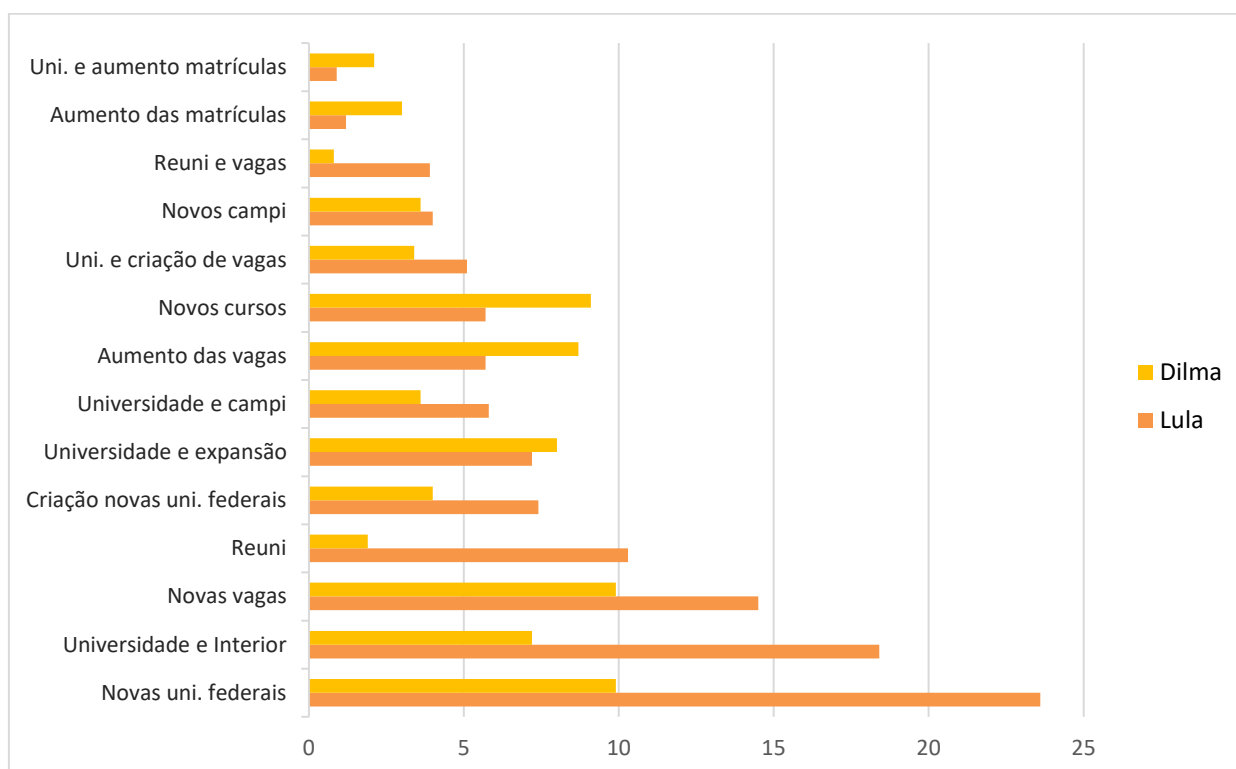


Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, observando como a temática da expansão quantitativa foi mobilizada pelos presidentes, é possível identificar que enquanto a maior porcentagem das falas oficiais de Lula estava centrada em “novas universidades federais” (23,6%), “universidade e interior” (18,4%), “novas vagas” (14,5%) e “Reuni” (10,3%), Dilma, por sua vez, liderou nos subtemas “novos cursos” (9,1%), “aumento das vagas” (8,7%), “universidade e expansão” (8%), “aumento das

matrículas” (3%) e “universidade e aumento das matrículas” (2,1%). Nesse sentido, é evidente que os subtemas relacionados ao Reuni e à expansão quantitativa representem uma maior atenção na agenda de Lula, haja vista que o programa foi formulado e começou a ser executado em seu segundo mandato; ao passo em que na gestão de Dilma o enfoque dado principalmente aos “novos cursos” e “aumento das vagas” demonstra, possivelmente, em que fase de implementação o programa se encontrava em seus mandatos, denotando a continuidade da política de reestruturação e expansão das IFES iniciada por Lula.

**Gráfico 34** – Comparação da presença do tema “Reuni e expansão quantitativa” nos discursos (%) de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016)



Fonte: Elaboração própria.

### 3.5. O Reuni nas narrativas petistas: a expansão qualitativa

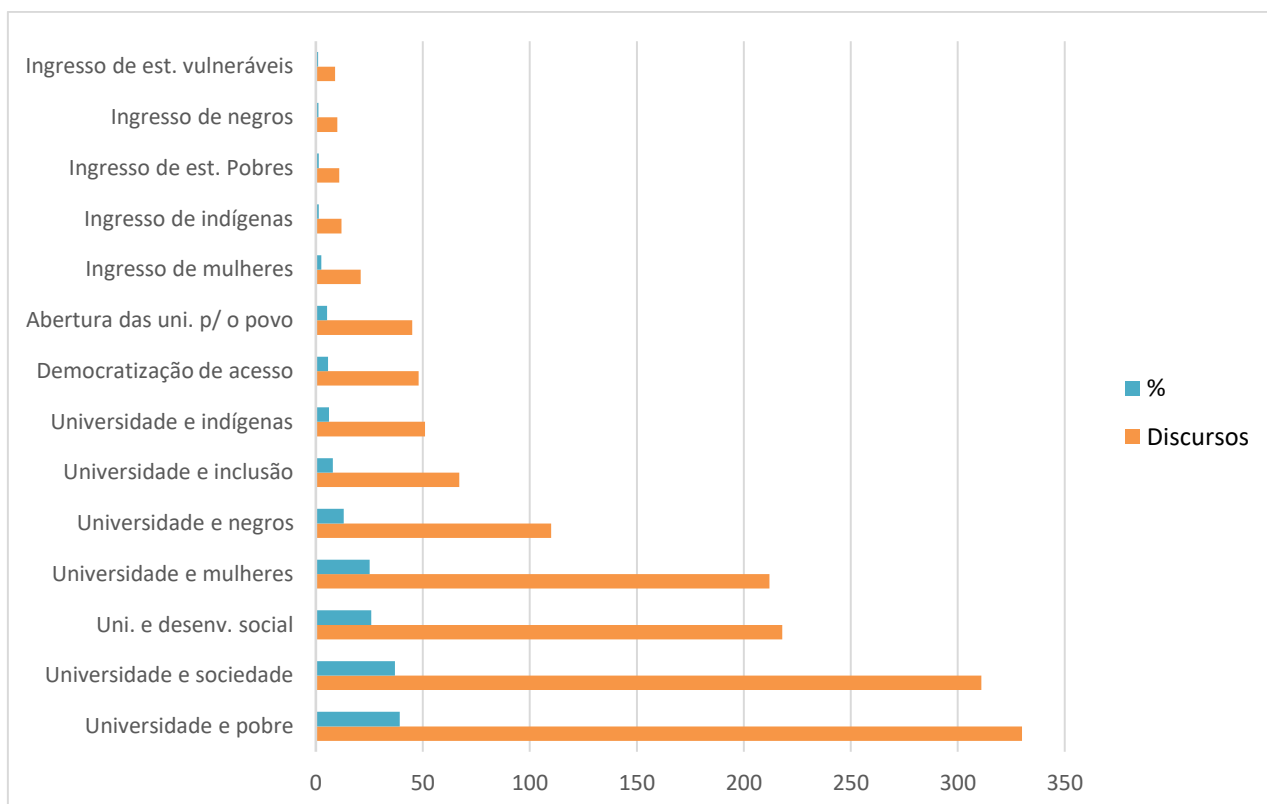
Além da faceta relativa à expansão quantitativa, abordada na subseção anterior, o Reuni também apresentava uma dimensão qualitativa, direcionada à redução da desigualdade social, promovendo a inclusão, o acesso e a permanência de grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica na educação superior pública federal (MARQUES; CEPÊDA, 2012).

A fim de mapear o aspecto relativo a essa expansão qualitativa nos discursos presidenciais de Lula e Dilma, portanto, verificamos, com a ajuda do software NVivo, a presença concatenada de cada um dos seguintes subtemas: “universidade e pobre”, “universidade e sociedade”, “universidade e desenvolvimento social”, “universidade e mulheres”, “universidade e negros”, “universidade e inclusão”, “universidade e indígenas”, “democratização de acesso”, “abertura das universidades para o povo”, “ingresso de mulheres”, “ingresso de indígenas”, “ingresso de estudantes pobres”, “ingresso de negros” e “ingresso de estudantes vulneráveis”.

Como já descrito anteriormente, as escolhas dos temas utilizados nesta análise foram norteadas pela bibliografia concernente às políticas públicas para a educação desenvolvidas pelos governos petistas, em especial aquelas direcionadas ao ensino superior, bem como pelo debate correspondente à sua trajetória em longa duração no Brasil e as particularidades de seu desenvolvimento. Outro fator importante, que explica o emprego da palavra “universidade”, por exemplo, diversas vezes dentro dos subtemas, é o destaque por ela recebido nas falas oficiais dos presidentes, conforme elucidado pelos dados de frequência também apresentados e debatidos previamente.

Nesse sentido, em relação à expansão qualitativa, os subtemas predominantes durante o governo Lula foram, respectivamente, “universidade e pobre”, identificado em 330 discursos; “universidade e sociedade”, citado em 311 documentos; “universidade e desenvolvimento social”, cuja menção ocorreu em 218 pronunciamentos; “universidade e mulheres”, frequente em 212 falas oficiais; e “universidade e negros”, termos que apareceram associados em 110 discursos. A proeminência dos termos aludidos nos pronunciamentos do presidente Lula demonstraram, deste modo, sua preocupação, desde o início do governo, com a inclusão social de grupos historicamente excluídos e marginalizados, admitindo que o acesso de tais sujeitos – em especial os pobres, mulheres e negros – à universidade consistia em uma etapa fundamental para galgar o desenvolvimento social, visando à promoção de ideais como a superação da desigualdade, a equidade e a justiça social.

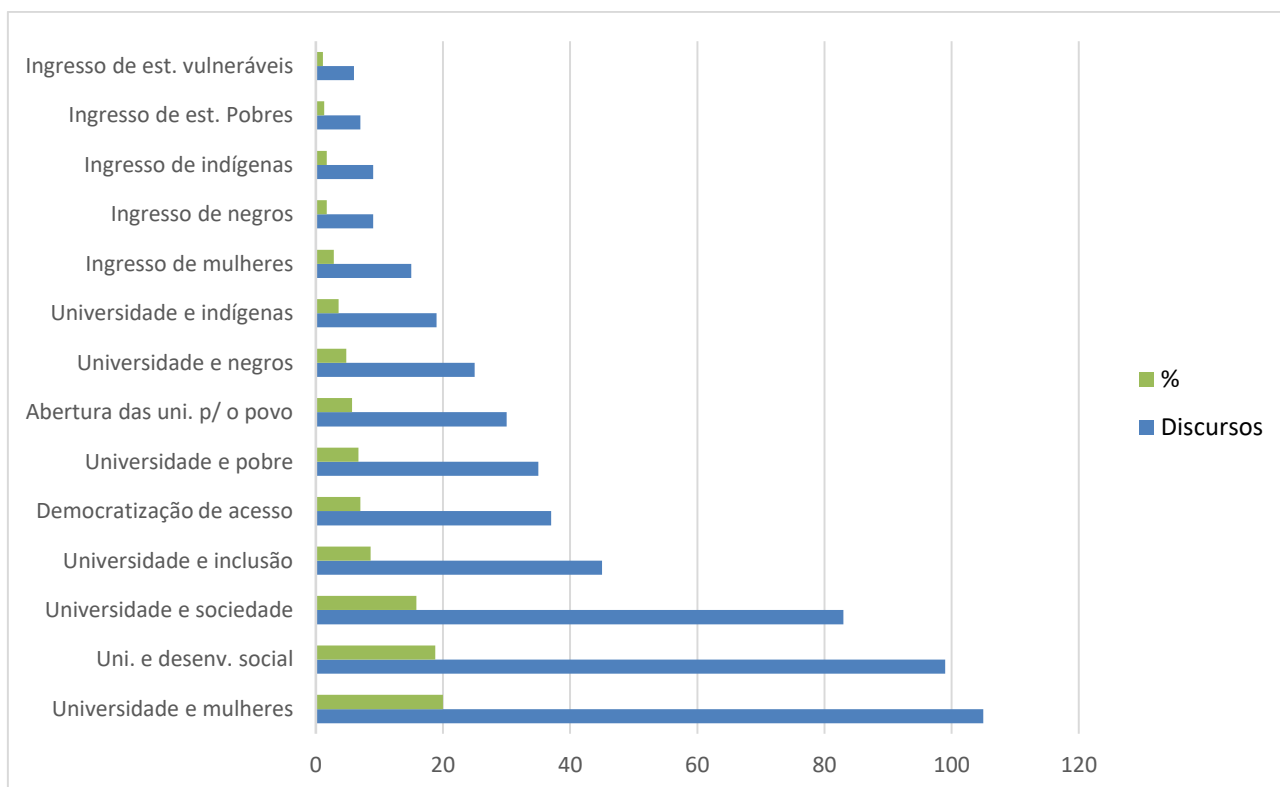
**Gráfico 35** – Distribuição dos subtemas associados ao Reuni e a dimensão da expansão qualitativa no Governo Lula (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria.

A análise a respeito da distribuição dos subtemas pertencentes ao grupo da “expansão qualitativa do Reuni” no Governo Dilma, em contrapartida, evidenciou a centralidade dos seguintes termos: “universidade e mulheres”, cuja alusão ocorreu em 105 discursos; “universidade e desenvolvimento social”, citado em 99 pronunciamentos; “universidade e sociedade”, por sua vez, apareceu em 83 falas oficiais; “universidade e inclusão”, mencionado em 45 discursos; e “democratização de acesso”, referenciado em 37 documentos. O relevo atribuído a tais termos, por sua vez, revela quais eram as prioridades identificadas e expressas pela líder do Executivo no que concerne às IFES em suas falas oficiais, quais sejam: oportunizar o ingresso das mulheres no ensino superior, reconhecer o papel da universidade na promoção do desenvolvimento social, estreitar as relações entre a universidade e a sociedade, fomentar a inclusão e a democratização de acesso às universidades federais.

**Gráfico 36** – Distribuição dos subtemas associados ao Reuni e a dimensão da expansão qualitativa no Governo Dilma (2011-2016)



Fonte: Elaboração própria.

Ao compararmos a distribuição dos subtemas entre os discursos de Lula e Dilma é possível perceber que enquanto o presidente deu mais vazão em suas falas a “universidade e pobre”, demonstrando uma percepção majoritariamente classista em suas iniciativas de inclusão via ensino superior, a presidenta, por outro lado, preconizou “universidade e mulheres” em seus discursos, manifestando uma preocupação maior com o lugar deste grupo específico, cuja centralidade podemos suspeitar que tenha relação com o fato de Dilma ser a primeira mulher a ocupar o cargo de presidente do Brasil – e cuja posição de subalternidade a própria chefe do Executivo experienciou durante seu governo<sup>28</sup>.

Ademais, mesmo que a porcentagem de discursos que se referem aos aspectos da expansão qualitativa promovida pelo Reuni seja superior nos pronunciamentos de Lula, é perceptível a atenção compartilhada com Dilma acerca do papel das universidades como bastiões do desenvolvimento social e da inclusão de grupos socialmente excluídos. Não à toa as chamadas políticas para a diversidade adquiriram um importante papel em ambos os

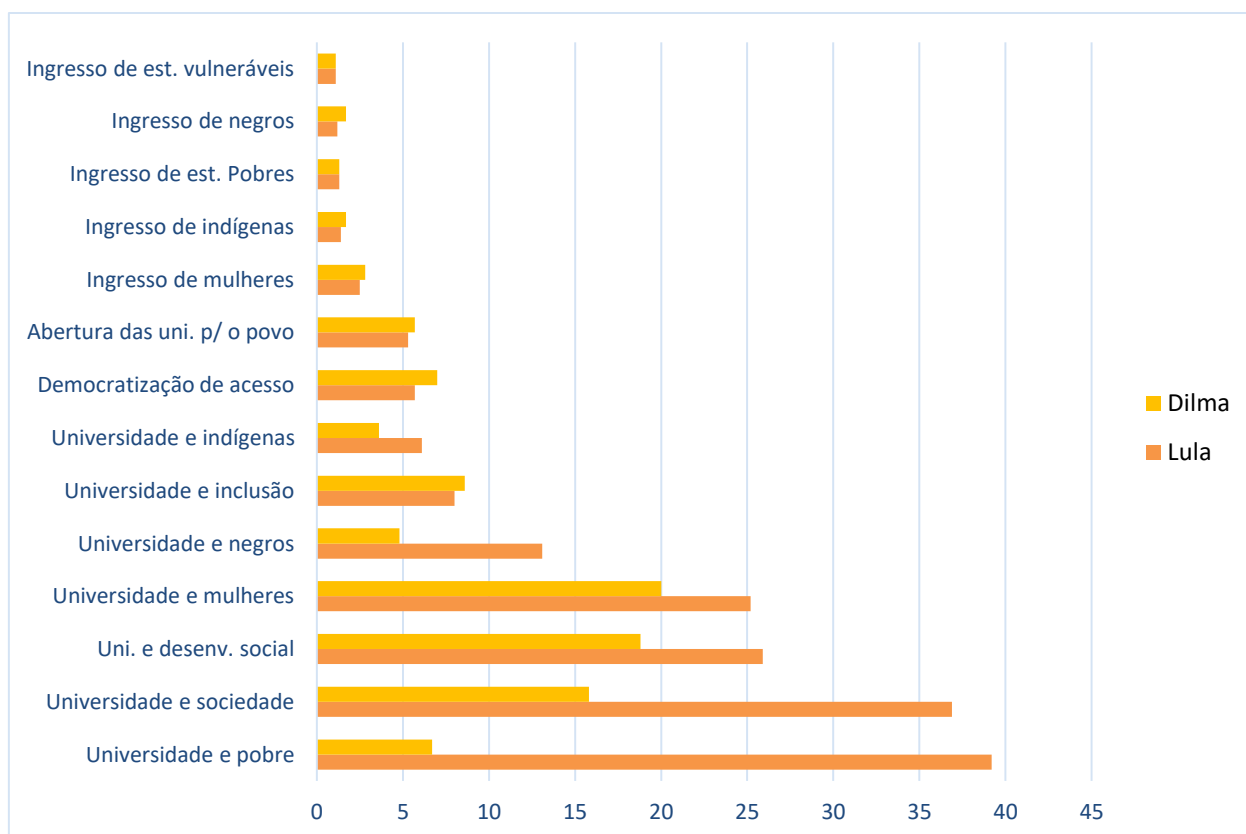
<sup>28</sup> Me refiro aqui aos ataques misóginos sofridos por Dilma, na figura de primeira mulher a assumir o posto mais alto do Executivo Federal no Brasil, durante seus mandatos e, de forma mais escancarada, durante o processo e a votação do *impeachment*. A esse respeito consultar os trabalhos de Lima (2020), Zdebskyi, Maranhão e Pedro (2015).

governos petistas, sendo concebidas a partir de uma abordagem transversal e elaboradas em paralelo com outras políticas sociais de caráter mais universal, de forma a incorporarem as demandas de movimentos e coletivos sociais minoritários e sub-representados.

Por isso, assistimos nesses últimos vinte anos, a um movimento das estruturas internas do Estado na implementação de políticas de ações afirmativas e não somente de políticas universais. Com todos os desafios possíveis, a diversidade passa a ocupar um outro lugar no campo das políticas a ponto de podermos dizer que o país passou a implementar políticas públicas para a diversidade. O fato de ter implementado não retira os conflitos, os limites e as contradições na formulação e implementação de tais políticas. [...]

Esse processo desencadeou, no Brasil, a realização de diversas conferências estaduais, nacionais, municipais e distrital com temas específicos voltados para a diversidade: igualdade racial, mulheres, indígenas, direitos humanos, direitos da população LGBT, idosos, crianças e adolescentes, juventude, pessoas com deficiência, entre outras (GOMES, 2017, p.14).

**Gráfico 37** – A distribuição dos subtemas relacionados ao “Reuni e a expansão qualitativa” nos discursos (%): comparação entre o Governo Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016)



Fonte: Elaboração própria.

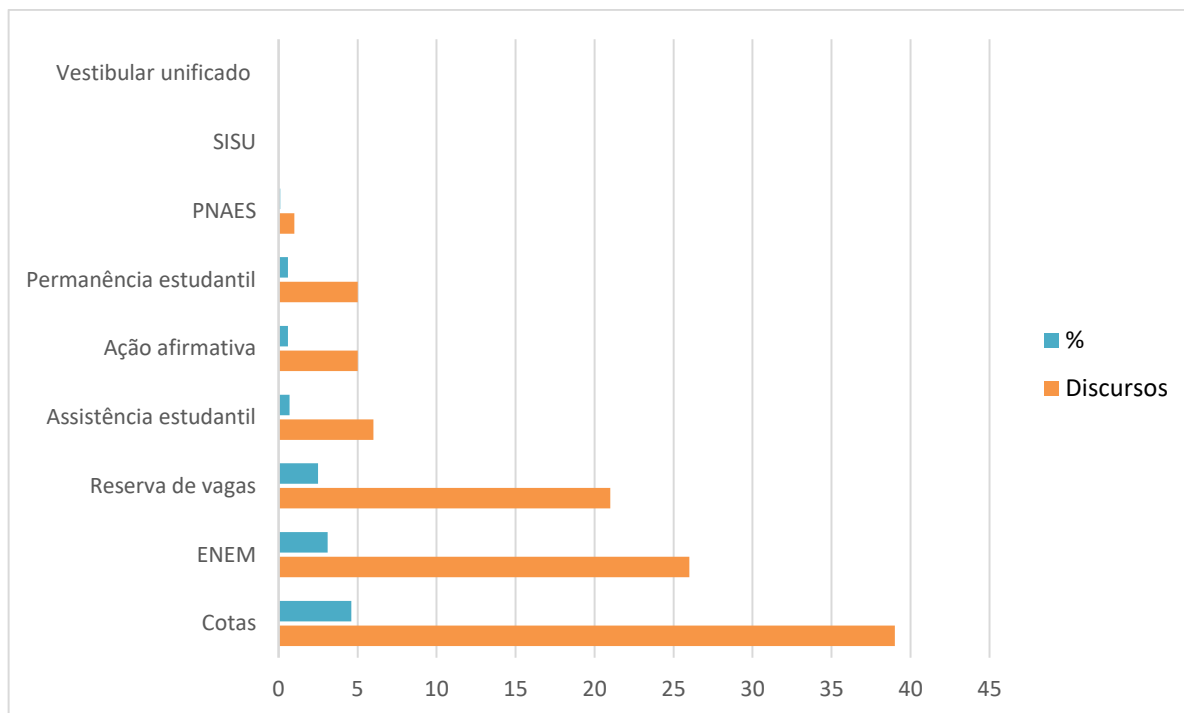
### 3.6. As políticas de democratização de acesso ao ensino superior: uma visão a partir dos discursos presidenciais

É sabido que durante os governos Lula e Dilma diversas foram as iniciativas realizadas com vistas à promoção da inclusão, democratização do acesso e permanência no que tange ao ensino superior. Dentre elas, discutimos aqui, por exemplo, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), duas políticas voltadas ao setor privado. Além destas, outras medidas desenvolvidas durante as gestões petistas foram direcionadas ao sistema federal de ensino superior, sendo concebidas em complementaridade às políticas expansionistas – tal qual o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

Isto posto, cumprindo a finalidade de compreender se tais políticas de democratização de acesso ao ensino superior público apareceram nas falas oficiais dos presidentes da República entre 2003 e 2016, pesquisamos através do software NVivo, desta vez, termos associados a este movimento, tais como: “vestibular unificado”, “SISU”, “PNAES”, “permanência estudantil”, “ação afirmativa”, “assistência estudantil”, “reserva de vagas”, “ENEM” e “cotas”.

Dentre esses, constatamos que durante o governo Lula 3 subtemas tiveram maior visibilidade nos pronunciamentos do presidente: “cotas”, mencionado em 39 discursos; “ENEM”, citado em 23 documentos; e “reserva de vagas”, referido em 21 deles. Em relação aos resultados obtidos na pesquisa e representados no gráfico abaixo, é notável que “cotas” e “reserva de vagas” se destaquem nas falas do presidente, uma vez que a implementação dessas políticas ocorreu apenas no governo Dilma, demonstrando que apesar do *gap* entre os governos, o líder petista já sinalizava uma preocupação e a pertinência de tais mecanismos para a democratização de acesso ao ensino superior.

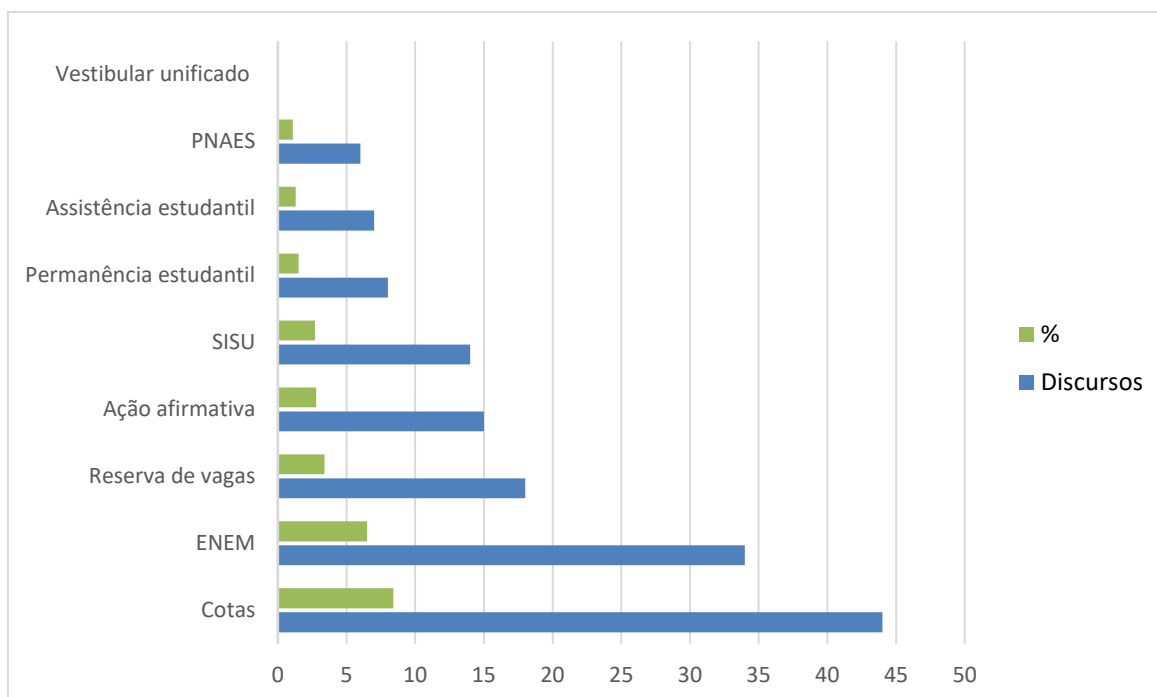
**Gráfico 38** – A democratização de acesso nos discursos do presidente Lula (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria.

Nas falas oficiais de Dilma, de modo análogo, “cotas”, “ENEM” e “reserva de vagas” foram os temas mais proeminentes, presentes em 44, 34 e 18 discursos, respectivamente. No caso da gestão da presidenta já era esperada uma maior referência às políticas de democratização, haja vista que durante seu governo houve ganhos significativos nesta direção, como a aprovação da lei 12.711 de 2012, que instituiu as cotas nas Universidades e Institutos Técnicos Federais.

**Gráfico 39** – A democratização de acesso nos pronunciamentos da presidenta Dilma (2011-2016)

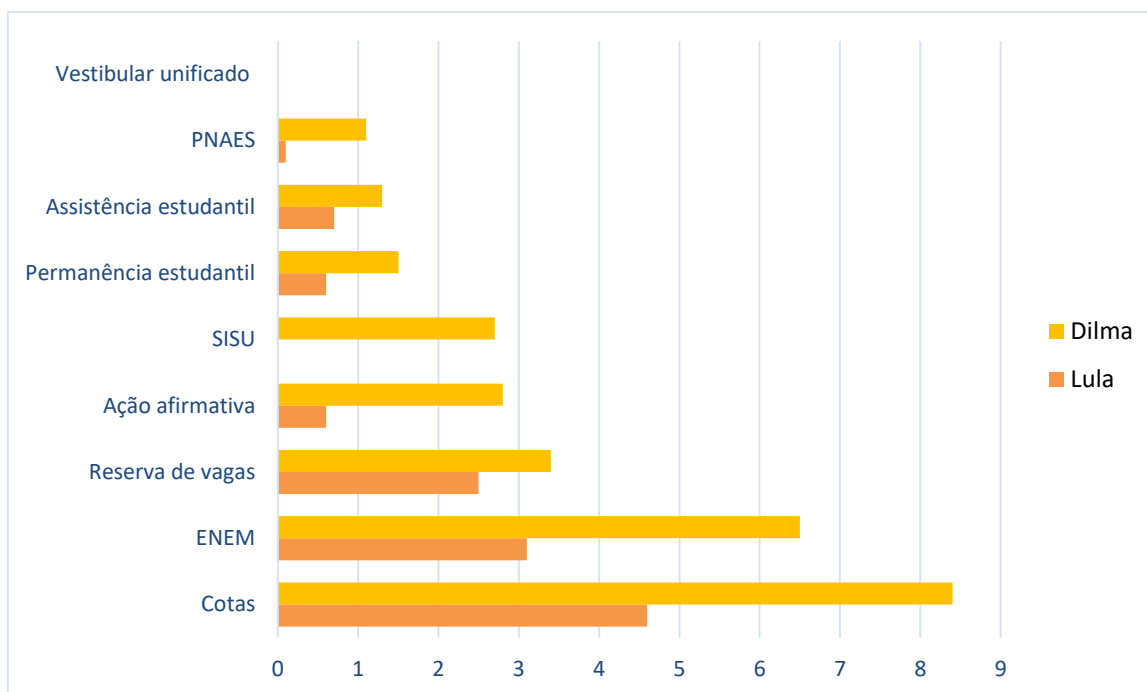


Fonte: Elaboração própria.

Ao acompanharmos a distribuição dos temas relacionados ao movimento de democratização de acesso entre os governos petistas, é flagrante sua primazia nos discursos da presidenta Dilma em todos os subtemas pesquisados, representando quase o dobro da porcentagem atribuída nos pronunciamentos de Lula aos termos “cotas” e “ENEM”, por exemplo. Nesse sentido, é possível perceber que os subtemas aludidos foram priorizados nos discursos, em especial de Dilma, sendo admitidos possivelmente pelos líderes do Executivo Federal como formas privilegiadas para fomentar a democratização de acesso às Instituições Federais de Ensino Superior. É importante destacar ainda a esse respeito o valioso papel das iniciativas de promoção à igualdade racial e de gênero desempenhadas pelos governos de Lula e Dilma, através das políticas de ações afirmativas que:

assumiram um papel central no conjunto das políticas públicas para a diversidade desenvolvidas pelo Brasil nos últimos treze anos. Atuaram como forma radical de correção das desigualdades e de construção de justiça social aos coletivos sociais com histórico de exclusão e discriminação em função do gênero, da raça, da etnia, da sexualidade, da nacionalidade, principalmente, por meio da modalidade das cotas (GOMES, 2017, p.20).

**Gráfico 40** – A democratização de acesso nos discursos presidenciais (%): uma comparação entre os Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016)



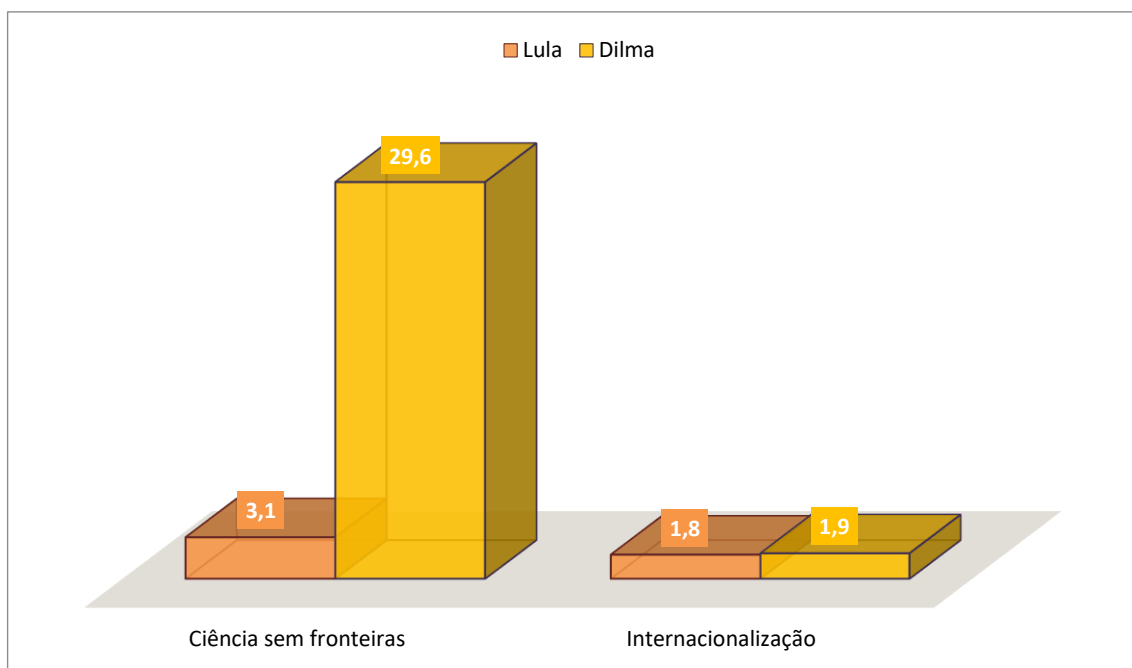
Fonte: Elaboração própria.

### 3.7. A internacionalização nos discursos de Lula e Dilma

A internacionalização passou a ser compreendida como um elemento atrelado às políticas para o ensino superior a partir da perspectiva inaugurada pelo debate acerca da inovação, que incorporou novos eixos ao cenário. À vista disso, tentamos compreender o seu lugar nos discursos proferidos por Lula e Dilma, buscando, com o NVivo, pela presença dos termos “internacionalização” e “Ciência sem fronteiras”.

Os resultados, dispostos no gráfico abaixo, revelaram uma alusão semelhante acerca da “internacionalização” nas falas oficiais de Lula e Dilma, ao passo em que “Ciência sem fronteiras” foi mais predominante nos pronunciamentos da presidenta, representando uma parcela de 29,6% de seus discursos em contraste com 3,1% referidos por Lula. Tal ocorrência díspar pode ser explicada pelo fato de que o Ciência sem Fronteiras foi um programa elaborado e implementado já durante o Governo Dilma, entre 2011 e 2012, e sua pequena menção nas falas de Lula, por outro lado, denota que este tema não figurou dentre as principais preocupações ou prioridades eleitas pelo presidente durante seus mandatos.

**Gráfico 41** – O lugar da internacionalização nas falas oficiais de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016)



Fonte: Elaboração própria.

## Considerações Finais

A partir dos argumentos apresentados nesta dissertação, tentamos demonstrar, em primeiro lugar, que os governos petistas imprimiram novos rumos e sentidos ao sistema de ensino superior brasileiro entre 2003 e 2016, através de sua aposta inovadora na inclusão e democratização de acesso às universidades; modelo que divergiu em grande medida dos adotados pelos governos predecessores, em particular do de Fernando Henrique Cardoso, cuja aderência às políticas neoliberais agudizou o processo de privatização das instituições de ensino superior, que já dava mostras de sua ascensão precocemente, desde meados dos anos 1960, quando o setor privado começou a entrar em convulsão.

A resolução de FHC em prol da diversificação do sistema – em enfática contraposição à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) de 1996, que estabeleceu critérios para a regulação e controle da qualidade das instituições universitárias – instituiu, a partir do decreto nº 2.306 de 19 de agosto de 1997<sup>29</sup>, novos modelos de organização em i) universidades, ii) centros universitários, iii) faculdades integradas, iv) faculdades e v) institutos superiores ou escolas superiores, favorecendo a retomada de crescimento desordenado dos estabelecimentos privados organizados em instituições não-universitárias e isoladas – modelo que vigorou durante toda a Primeira República. Desse modo, FHC firmou seu compromisso com os setores empresariais, em especial àqueles ligados ao ensino superior, que lograram lucros consideráveis com as iniciativas levadas à cabo pelo psdbista.

Já durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, o principal motor da ruptura engendrada não se deu pelo rompimento com o setor privado, que também desfrutou de sua parcela na marcha pela ampliação do acesso ao ensino superior – através das políticas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) – nem tampouco foi motivada apenas pela implementação de políticas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que visavam à expansão quantitativa/material do complexo das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) – uma vez que o sistema federal já havia passado por outros momentos de ascensão, como ocorreu no enalço das políticas desenvolvimentistas gestadas no Brasil desde meados dos anos 1945-50, com destaque para o íterim de 1956 e 1961, em que a malha federal ganhou 11 novas instituições, a maioria por um processo de federalização de universidades estaduais criadas entre os anos 1930 e 1940.

---

<sup>29</sup> Disponível para consulta em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/Decreto%202306.pdf>.

Nesse sentido, o esteio da inovação petista em relação a outros momentos e governos brasileiros no que tange à seara do ensino superior consistiu, em maior grau, na dimensão da expansão qualitativa das IFES, de modo a produzir transformação social como produto de seu modelo *novo-desenvolvimentista*, direcionado a minorar as desigualdades abissais que marcam até os ossos a formação social brasileira.

Somou-se ao Reuni, desse modo, um conjunto complexo e abrangente de instrumentos – como o PNAES, ENEM/SISU, cotas, reserva de vagas, ações afirmativas, etc. – destinados não só à democratização do acesso ao ensino superior federal, mas também conferindo proteção social e condições de permanência para indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade.

Os principais resultados desta pesquisa, efetuada com base na análise temática dos pronunciamentos do Executivo Federal dentre os anos de 2003 e 2016, corroboram, assim, a hipótese proposta por Marques e Cepêda (2012), demonstrando que, de fato, “a ampla e enérgica ação do governo federal na última década pode representar uma política de estado, consciente e concertada para a área do ensino superior” (p.161), uma vez que os documentos analisados revelaram que: 1) a “educação” foi um dos pilares estruturantes dos governos Lula e Dilma, figurando entre os cinco temas com maior presença nos discursos de ambos os presidentes; 2) dentre a ampla distribuição do tema “educação”, esteve patente nas falas oficiais dos presidentes a maior ênfase direcionada ao complexo das IFES (que coaduna universidades federais e institutos técnicos federais), no entanto, as “universidades” receberam mais destaque nas falas do presidente Lula, ao passo em que Dilma privilegiou o “ensino técnico”; 3) outro tema realçado nos discursos presidenciais do período recortado foi “universidade e desenvolvimento social”, termos que apareceram associados na busca por palavras-chaves, sinalizando que o espaço das IFES, sobretudo das universidades federais, foram considerados como bastiões de promoção da inclusão social de grupos historicamente excluídos e marginalizados, com os pobres, mulheres, negros, indígenas, quilombolas, entre outros; 4) por fim, os dispositivos de democratização de acesso ao ensino superior também se mostraram elementos expressivos nos pronunciamentos, sendo os temas “cotas”, “reserva de vagas” e “ENEM” mencionados frequentemente, mesmo em período anterior à institucionalização de algumas dessas políticas, como a “Lei de Cotas”, aprovada apenas em 2012 durante o mandato de Dilma, mas cujo tema já era referenciado ainda no governo Lula.

Isso posto, os achados desta pesquisa abrem novos caminhos para o debate acerca do ensino superior e do papel que as políticas petistas representaram neste quadro, cuja contribuição mais específica reside na mobilização de um conjunto de dados – composto pelos discursos presidenciais oficiais, disponíveis para acesso e *download* no endereço eletrônico da

Biblioteca da Presidência da República<sup>30</sup> – ainda pouco explorado pelas pesquisas desenvolvidas no campo das Ciências Sociais, dados estes que são estratégicos na medida em que permitem a compreensão dos bastidores das políticas públicas, deslindando os temas/assuntos/problemas que o líder do Executivo Federal considera como prioritários, percepção que, por sua vez, tem a capacidade de moldar os diagnósticos e orientar o curso das ações governamentais.

Por fim, como sugestão para pesquisas futuras, doravante, seria de grande contribuição para o debate o enfoque em outras abordagens mais minuciosas de análise dos discursos presidenciais, visando a investigar os sentidos com que Lula e Dilma mobilizaram os temas da inclusão, democratização de acesso, garantia de permanência, desenvolvimento social, cotas, ações afirmativas, etc., e em que medida e sobre quais termos o ensino superior federal passou à posição de mola propulsora da equidade, justiça social e reparação histórica.

A entrada deste novo perfil de aluno na universidade tem, por outro lado, gerado inúmeros desdobramentos na dinâmica acadêmica, estrutura funcional e percepção da finalidade da ação institucional (e sua relação com o meio social). É neste sentido que se apresenta a mais importante contribuição para inovação institucional: uma alteração sociocultural na geração de novas elites, desfazendo o nó mais apertado da desigualdade social brasileira – a assimetria do poder (seja econômico, político, jurídico ou simbólico). O caleidoscópio social que se forjará nos próximos anos dentro da comunidade acadêmica permitirá reformatar seu próprio desenho, já que regiões, atores, valores e culturas diferentes passam a contar com poderosa ferramenta de vocalização – a expertise legitimadora do conhecimento – podendo interferir na agenda de pesquisa, na definição dos objetivos da ação universitária, na gestão do conhecimento e da inovação. O ensino superior pode, assim, funcionar como ferramenta social poderosa de *empowerment* e *capability*, como proposto por Amartya Sen (2000, 2011). Pode funcionar também como meio de equilíbrio entre a redistribuição e o reconhecimento – na tensão proposta por Nancy Fraser (2001; 2002) – já que permite tanto a mobilidade social (via posterior acesso qualificado ao mercado de trabalho) quanto o acesso a um tipo de “renda indireta” capaz de criar nivelamento material. Além disso, pode legitimar valores culturais, sociais e subjetivos novos na argumentação estratégica do campo científico (MARQUES, CEPÊDA, 2012, p.188-189).

À guisa de conclusão desta dissertação, ainda é importante ponderar o peso do contexto e das contingências da conjuntura atual, que conferem outro significado aos ganhos sociais engendrados pelas políticas petistas para o ensino superior federal: hoje podemos celebrar o fato de que os estudantes negros, de baixa renda, as mulheres e aqueles oriundos de escolas públicas passaram a representar a maioria dos graduandos das IFES. *Pari passu*, presenciamos,

---

<sup>30</sup> Consulta disponível através do site: <http://biblioteca.presidencia.gov.br/>.

na outra ponta, o avanço do ultraliberalismo e das políticas da extrema-direita que vão corroendo os alicerces de nossa prematura democracia e abortando com ela os avanços no campo dos direitos sociais, dos quais – já tardiamente – as gestões petistas haviam nos aproximado. Assim, convém encerrar estas breves considerações com a esperança de que no futuro próximo possamos colher os frutos da abertura das universidades para o povo, pintando-as cada vez mais de Brasil.

## Referências

- AGUILAR, L.E.; FRANÇA, E.N. A mudança de governo no Brasil e os efeitos nas políticas de Educação Superior: uma análise preliminar. *Universidades*, v.1, n.85, jul./set. 2020.
- ANDRADE, João Vitor dos Santos. *Agenda de políticas públicas nos governos Dilma e Temer: suas características e a relação com o plano de governo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, p. 131. 2021.
- ANDRADE, M.P.; BRASIL, F.G.; CAPELLA, A.C.N. Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014). *Agenda Política*, São Carlos, v.9, n.1, p.280-306, jan./abril 2021.
- AYRES, L. Thematic coding and analysis. In: GIVEN, L. M. *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications Inc., 2008. p. 867-868.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BEVAN, S. Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook. In: BAUMGARTNER, F. R.; BREUNING, C.; GROSSMAN, E. (org.). *Comparative Policy Agenda: Theory, Tools, Data*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- BEZERRA, Ada Kesea Guedes. *O mito Lula: política, discursos e cenário midiático*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande, p.335. 2011.
- BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.
- BRASIL, Felipe Gonçalves. *A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil: incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, p.261. 2017.
- CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Imigrantes indesejáveis: a ideologia do etiquetamento durante a Era Vargas. *Revista USP*, São Paulo, n. 119, p. 115-130, out./dez. 2018.
- CARVALHO, Joelson Gonçalves de. *Economia Política e Desenvolvimento: um debate teórico*. São Carlos: Grupo de pesquisa Ideias, Intelectuais e Instituições, 2015.
- CEPÊDA, Vera Alves. A Nova Direita no Brasil: contexto e matrizes conceituais. *Mediações*, Londrina, v.23, n.2, p.40-74, ago. 2018.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.26, n.75, p.77-90, 2012.

COSTA, V. B. D; NAVES, Renata Magalhães. A implementação da Lei de Cotas 13.409/2016 para as pessoas com deficiência na universidade. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 15, n. 1, p. 966-982, mai./2020.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – estado e mercado. *Educ. Soc.*, Campinas, v.25, n.88, p.795-817, out. 2004.

DÁVILA, JERRY. *Diploma de brancura: política social e racial no Brasil – 1917-1945*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

DURHAM, E. R. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: Uma visão comparada. *Novos Estudos*, 88, p. 153-179, nov. 2010.

DURHAM, E. R. *O ensino superior no Brasil: público e privado*. Documento de Trabalho NUPES, 3/03. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 2003.

FARIA, F.G.; MARQUES, M.L.B (Orgs.). *Giros à direita: análises e perspectivas sobre o campo líbero-conservador*. Sobral-CE: Sertão Cult, 2020.

FÁVERO, M. L. A. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar*. Curitiba, n.28, 2006, p.17-36.

FERNANDES, Florestan. *A universidade brasileira: reforma ou revolução?*, 2ª edição, 1979, 269 p.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, Emir (Org) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo-SP: Boitempo, 2013, p.253-265.

GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Nunes de. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, 2012.

GOMES, Nilma Lino. Políticas Públicas para a Diversidade. *Sapere aude*, Belo Horizonte, v.8, n.15, p.7-22, jan./jun. 2017.

GUMIERO, R.; ZAMBELLO, A. V. A Educação como eixo da modernização do Brasil nos anos 1930: os ideais da "Escola Nova" no Ministério Capanema. *Anais do 38º Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambú, 2014.

JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Orgs.). *Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.

LARA, Patricia Tanganelli; SEBASTIÁN-HEREDERO, Eladio. Organização do Acesso e Permanência das pessoas com deficiência no ensino superior a partir da instauração do

Programa Incluir. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, v. 24, n. 2, p. 1137-1164, set./2020.

LIMA, Elizabeth Christina de Andrade. Misoginia e estereótipos de gênero na construção da imagem pública de Dilma Rousseff. *Vivência* 56, v.1, n.56, p.252-278, 2020.

LIMA, T. CUNHA, M. A educação superior no Brasil contemporâneo (1995-2016): uma análise dos Governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 14, n. 28, jun. 2020.

MARQUES, Alice de Freitas. Políticas Educacionais Nos Governos Lula e Dilma: Impactos na Expansão do Ensino Superior e Profissional. *Id on Line Rev. Mult. Psic.*, v.12, n.41, p.661-676, 2018.

MARQUES, A. C. H.; CEPÊDA, V. A.; ZAMBELLO, A. V. Mudanças no ensino superior no Brasil - expansão, inclusão e equidade: um balanço do Reuni e a recepção de influências internacionais. *39º Encontro Anual da Anpocs - GT25: Novas configurações do ensino superior na sociedade contemporânea*. 2015.

MARQUES, Antonio Carlos Henriques; CEPÊDA, Vera Alves. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos. *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 161-192, jul./dez. 2012.

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, jan./abr. 2009.

MARTINS, C. B. O Ensino Superior Brasileiro nos anos 90. *São Paulo em perspectiva*, v.1, n. 14, 2000.

MARTINS, M. A. A; TERRA, J. C. F; FRANÇA, Marileide Gonçalves. Políticas de Ações Afirmativas no Ensino Superior Brasileiro e o Programa de Bolsa Permanência na Literatura especializada. *Laplage em Revista*, Sorocaba, v. 6, n. 1, p. 7-18, abr./2020.

MIRANDA, Paula Roberta; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Fies e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado-mercantil? *Educação & Formação*, Fortaleza, v. 5, n. 3, p. 1-19, set./dez. 2020.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Ensino Superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão. *Congresso da LASA* (Associação de Estudos Latino Americanos), São Francisco, Califórnia, 2012.

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arroza. (Org). *A educação superior no Brasil*. Porto Alegre: UNESCO, 2002.

PAULA, Alisson Slider do Nascimento de. *A política de educação superior nos governos petistas: a inflexão da universidade ao capital*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, p.174. 2016.

PAULA, Maria de Fátima de. A formação universitária no Brasil: concepções e influências. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 14, n. 1, p. 71-84, mar. 2009.

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, jul./dez. 2010.

PEREZ, C.A.; VIEIRA, P.A.S. As políticas educacionais do Brasil entre 1917-1945 sob a influência do movimento eugênico. *IV CEDUCE - Colóquio Internacional Educação, Cidadania, Exclusão: didática e avaliação*, Rio de Janeiro (UERJ), 2015.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Cotemporâneo: Colônia*. São Paulo: Brasiliense, 1961.

SAMPAIO, H. *O ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Hucitec, Fapesp, 2000.

SAMPAIO, H. *Evolução do ensino superior brasileiro: 1808 – 1990*. Documento de Trabalho NUPES, 8/91. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991.

SANTOS, C.C.F.; MELLO, M.B. Educação gerencial nas políticas públicas de educação em tempo integral do governo Lula/Dilma ao governo Temer. *VII Seminário Nacional e III Seminário Internacional de Políticas Públicas, Gestão e Práxis Educacional*, Vitória da Conquista, Bahia, 2019.

SAVIANI, Dermeval. Crise estrutural, conjuntura nacional, coronavírus e educação – o desmonte da educação nacional. *Revista Exitus*, Santarém/PA, v.10, n.1, p. 01-25, 2020.

SAVIANI, Dermeval. *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas: Autores Associados, 2009.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930*. São Paulo: Companhia das letras, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. Ensino superior no Brasil: tradição e modernidade. *Revista USP*, São Paulo, p. 33-38, 1991.

SEIFFERT, O.M.L.B. Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP): de uma escola livre de medicina a universidade da saúde. In: MOROSINI, M. C. (Org) *A Universidade no Brasil: concepções e modelos*. Brasília-DF: Inep, 2011, p. 53-65.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. Balanço dos dez anos da Política Federal de Cotas na Educação Superior (Lei nº 12.711/2012). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, INEP, v. 6, n. 1, p. 209-232, abr./2022.

SILVA, Ivan Henrique de Mattos e. *Reestruturação, expansão e democratização do Ensino Superior Público Federal (1995-2010): da Reforma do Estado ao Novo Desenvolvimentismo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, p. 109. 2013.

SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

SOARES, M. S. A. *A Educação Superior no Brasil*. Brasília: CAPES - UNESCO, 2002.

TEIXEIRA, A. S. *Ensino Superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

VASCONCELOS, R.A.F.; AMORIM, M.L. A educação profissional sob a lógica empresarial do neodesenvolvimentismo de Lula e Dilma: o PNE e o PRONATEC. *Anais do III Colóquio Nacional | Eixo Temático I – Políticas em educação profissional*, Natal, Rio Grande do Norte, 2015.

ZAMBELLO, Aline Vanessa. *Entre a Politics e a Policy: a implementação da política expansionista nas universidades federais (2003-2012)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, p.198. 2021.

ZAMBELLO, Aline Vanessa. *A expansão das universidades federais no Brasil: momentos e instrumentos (2000-2013)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, p. 145. 2015.

ZDEBSKYI, J.F.; MARANHÃO, E.M.A.; PEDRO, J.M. A histórica e as belas, recatadas e do lar: misoginia à Dilma Rousseff na concepção das mulheres como costelas e dos homens como cabeça da política brasileira. *Espaço e Cultura*, v.1, n.38, Rio de Janeiro, p.225-250, jul./dez. 2015.

### **Lista de documentos consultados**

Acesso ao ensino superior no Brasil: a contribuição dos programas federais no período recente. Fundação Perseu Abramo. 2015.

ALBUQUERQUE, F.J.B. Ministério da Educação. Relatório sobre o Programa Ciência sem Fronteiras, 2013.

Análise sobre a expansão das Universidades Federais 2003-2012. 2012. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=12386&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12386&Itemid=)

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior 2018*: notas estatísticas. Brasília, 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior 2017*: notas estatísticas. Brasília, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior 2016*: notas estatísticas. Brasília, 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.642. de 13 de dezembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil. Brasília, 2005.

FONAPRACE: ANDIFES, *V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES*. Resultados da Coleta 2018 (Organizadores: Patrícia Vieira Trópia, Leonardo Barbosa e Silva). Brasília: FONAPRACE, 2019.

Programa PT de Educação: Uma escola do Tamanho do Brasil, 2002. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf>.