

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**PAULO EDUARDO ARAUJO ANTONECHEN**

A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: as lutas políticas e simbólicas sobre o sentido da democratização do acesso ao ensino superior entre os anos de 2005-2008

CURITIBA

2023

Paulo Eduardo Araujo Antonechen

A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
EDUCAÇÃO: as lutas políticas e simbólicas sobre o  
sentido da democratização do acesso ao ensino superior  
entre os anos de 2005-2008

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado,  
Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-  
Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu  
Abramo, como parte dos requisitos necessários à  
obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y  
Políticas Públicas.

Orientadora Profa. Dra. Beatriz Martins Moura.

Curitiba

2023

## Ficha Catalográfica

ANTONECHEN, Paulo Eduardo Araujo

A construção das políticas públicas de educação: as lutas políticas e simbólicas sobre o sentido da democratização do acesso ao ensino superior entre os anos de 2005-2008/Paulo Eduardo Araujo Antonechen. Curitiba-PR: FLACSO/FPA, 2023. 147 f.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientadora Profa. Dra. Beatriz Martins Moura.

1. Cultura; 2. Educação; 3. Políticas públicas; 4. Representações sociais; 5. Campo; 6. Hegemonia. I. FLACSO/FPA. II. Programa de pós-graduação em Estado, governo e políticas públicas – Brasil – Dissertação. III. Título

Paulo Eduardo Araujo Antonechen

A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EDUCAÇÃO: as lutas políticas e simbólicas  
sobre o sentido da democratização do acesso ao  
ensino superior entre os anos de 2005-2008

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado,  
Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-  
Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu  
Abramo, como parte dos requisitos necessários à  
obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno  
y Políticas Públicas.

Aprovada em 28 de junho de 2023.

---

Profa. Dra. Beatriz Martins Moura  
FLACSO Brasil/FPA

---

Prof. Me. Ciro de Souza Brito  
UFPO/UFPA

---

Prof. Dr. Gilson José Rodrigues Junior  
IFRN/UFPE

---

Prof. Dr. Homero Chiaraba (suplente)  
UESC/UFBA

## Lista de abreviaturas e siglas

CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CNJ – Conferência Nacional de Juventude  
CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial  
CONAE – Conferência Nacional de Educação  
CONAPIR – Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial  
CONJUVE – Conselho Nacional de Juventude  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DRU – Desvinculação de Receitas da União  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio  
FIES – Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior  
FIPIR – Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial  
FLACSO – Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FPA – Fundação Perseu Abramo  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
GT – Grupo de Trabalho  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária  
LGBT(QIA+) Movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis (Queer, Intersexo, Assexual e + variações)  
MEC – Ministério da Educação  
MNU – Movimento Negro Unificado  
MP – Medida Provisória  
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra  
MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto  
ONG – Organização não Governamental  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PDE – Programa de Desenvolvimento da Educação  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
P-FIES – Programa de Financiamento Estudantil  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNPIR – Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial  
PNJ – Plano Nacional de Políticas para Juventude  
PPA – Plano Plurianual  
PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
PT – Partido dos Trabalhadores  
REUNI – Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENTINELA – Serviço de Proteção Socioassistencial às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

STF – Supremo Tribunal Federal

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior

SNJ – Secretaria Nacional de Juventude

SNPM – Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo

UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco

UFA – Universidade Federal de Alagoas

UFPA – Universidade Federal do Pará

*Contra todas as formas do erro “interacionista” o qual consiste em reduzir as relações de forças a relações de comunicação, não basta notar que as relações de comunicação são, de modo inseparável, sempre, relações de poder que dependem, na forma e no conteúdo, do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes (ou pelas instituições) envolvidos nessas relações e que, como o dom ou o potlatch, podem permitir acumular poder simbólico. [...] As diferentes classes ou frações de classe estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme seus interesses, e imporem o campo de tomada de posições ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais.*

**Pierre Bourdieu. Sobre o Poder Simbólico.**

## Agradecimentos

Em tempos conturbados, de obscurantismo e de negacionismos generalizados, nada mais necessário que o recuo tático, de tomar distância do fluxo dos acontecimentos e das percepções distorcidas. O tempo da reflexão é esse recuo tático que se caracteriza por ser uma ação de colocar as coisas sob nova perspectiva. Foi isso que nos foi oportunizado pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) em parceria com a Fundação Perseu Abramo (FPA) do Partido dos Trabalhadores (PT): o tempo necessário para as ações de refletir, compreender e conhecer como pontos de ancoragem para não sermos dominados pela conjuntura de tempos estranhos.

O primeiro agradecimento vai para as duas instituições de formação e ensino: FLACSO e FPA. A qualidade do curso, as perspectivas teóricas e práticas apresentadas foram fundamentais como travessia formativa e para o desenvolvimento e resultado que chegamos no curso Estado, Governo e Políticas Públicas.

O segundo agradecimento também é para uma instituição fundamental para nosso país, ele é direcionado ao PT, partido que faço parte oficialmente desde 2002, mas que está presente desde meu primeiro ano de idade, pois meus pais foram fundadores no ano de 1982 do partido em Apucarana, região norte do Paraná. Ao promover a formação de seus quadros e militantes, através da FPA, o Partido dos Trabalhadores registra que é um partido sério e comprometido com a promoção da igualdade e o bem-estar do povo brasileiro, pois faz da busca constante do conhecimento um instrumento político fundamental para construção de melhores e mais eficazes políticas públicas para nossa sociedade.

Os outros agradecimentos vão para minha orientadora, Professora Dra. Beatriz Martins Moura, pela qualidade na condução de nossos trabalhos e por me possibilitar o desenvolvimento desta pesquisa com liberdade e autonomia desde o primeiro momento de orientação. Aos professores e avaliadores, Prof. Mr. Ciro Brito e Prof. Dr. Gilson Rodrigues, pelo tempo de leitura, considerações e apontamentos fundamentais para a conclusão da minha dissertação.

Agradeço o apoio e os incentivos compartilhados por todos e todas os/as colegas de curso do polo São Paulo. Cada um ao seu modo contribuiu para que todos e todas nós fizéssemos um trajeto formativo com mais tranquilidade, dando forças sempre que surgiam momentos de vacilação em cada um de nós.

E, por fim, o agradecimento vai para os meus familiares que sempre me apoiam em qualquer aventura formativa ou não que acabo me envolvendo. Um agradecimento especial à minha companheira e amiga Maria Helena.

Não adianta mais arrancarem uma ou duas rosas...  
Estamos novamente nos tempos da primavera e construindo um novo Brasil para todos e todas.

## **RESUMO**

A pesquisa visa investigar as arenas de disputas políticas e simbólicas sobre as políticas públicas de *ampliação de acesso ao Ensino superior no Brasil* entre os anos de 2005-2008. A perspectiva desenvolvida, baseada parcialmente na literatura especializada do campo de pesquisas, é de que as disputas sobre as políticas públicas refletem os consensos e conflitos sociais que são engendrados por diferentes agentes políticos e sociais, de grupos ou frações de classe organizadas, mas que precisam passar por uma operação simbólica para se converterem em interesses mais gerais da sociedade brasileira. Tais consensos e conflitos podem ser resumidos entre aqueles/as agentes que defendem as restrições de acesso aos bens produzidos socialmente, sejam estes bens políticos, sociais, econômicos ou culturais, logo são agentes do privilégio, e aqueles que buscam universalizar o acesso aos bens desigualmente distribuídos, portanto, são agentes da universalização ou da democratização destes bens — pelo menos nos termos das condições de acesso. Intencionamos investigar os aspectos substancialista (interesses imediatos) e simbólico (valores sociais amplos) das estruturas elementares das políticas públicas. Objetiva-se, assim, mapear e analisar os discursos produzidos sobre as políticas públicas por dois diferentes agentes políticos e sociais que podem ser identificados sumariamente como os agentes governamentais (Mensagens Presidenciais) e os movimentos sociais (relatórios finais das conferências) no período destacado. Visamos, de modo prioritário, observar as disputas políticas e simbólicas pela construção das políticas públicas de educação dentro da perspectiva da agenda democratizante do acesso ao ensino superior, localizando-se a análise em quatro políticas públicas fundamentais: PROUNI, REUNI, FIES e as políticas públicas de ação afirmativa (cotas raciais/cor, indígenas e sociais). No levantamento de dados identificamos que nosso melhor ponto de observação é feito pelo recurso metodológico de construção da pesquisa por uma perspectiva fragmentária de trabalho, onde as produções discursivas (mensagens e relatórios finais) serão postas em planos de convergência e divergência em termos de interesses e ideias-força, onde estes dois grupos de agentes políticos e sociais intencionam interferir e influenciar a esfera pública para implementação das políticas públicas em análise aqui. Com isso, busca-se também identificar de modo indireto ou contrapelo as grades de oposição à agenda democratizante do ensino superior, observando se tratar de disputa política e simbólica no campo educacional no Brasil, mas também de sentido e projetos de sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE: CULTURA; EDUCAÇÃO; POLÍTICAS PÚBLICAS; REPRESENTAÇÕES SOCIAIS; CAMPO; HEGEMONIA.**

**LINHA DE PESQUISA: ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS.**

## **RESUMEN**

La investigación tiene como objetivo investigar las arenas de disputas políticas y simbólicas sobre las políticas públicas para ampliar el acceso a la Educación Superior en Brasil entre los años 2005-2008. La perspectiva desarrollada, basada parcialmente en la literatura especializada del campo de investigación, es que las disputas por las políticas públicas reflejan los consensos y conflictos sociales que son engendrados por diferentes agentes políticos y sociales, desde grupos o fracciones de clase organizadas, pero que necesitan pasar por una operación simbólica para convertirse en intereses más generales de la sociedad brasileña. Tales consensos y conflictos se pueden resumir entre aquellos agentes que defienden las restricciones de acceso a los bienes socialmente producidos, ya sean estos bienes políticos, sociales, económicos o culturales, por lo tanto, agentes de privilegio, y aquellos que buscan universalizar el acceso a los bienes de forma desigualmente distribuidos, por lo tanto, son agentes de universalización o democratización de estos bienes, al menos en términos de condiciones de acceso. Pretendemos investigar los aspectos sustancialistas (intereses inmediatos) y simbólicos (valores sociales amplios) de las estructuras elementales de las políticas públicas. El objetivo es entonces mapear y analizar los discursos producidos sobre políticas públicas por dos agentes políticos y sociales diferentes que pueden ser identificados brevemente como agentes gubernamentales (Mensajes Presidenciales) y movimientos sociales (informes finales de conferencias) en el período señalado. Nuestro principal objetivo es observar las disputas políticas y simbólicas para la construcción de políticas públicas de educación en la perspectiva de la agenda democratizadora del acceso a la educación superior. El análisis se ubicó en cuatro políticas públicas fundamentales: PROUNI, REUNI, FIES y políticas públicas de acción afirmativa (racial/color, indígena y cuotas sociales). En la recolección de datos, identificamos que nuestro mejor punto de observación lo constituye el recurso metodológico de construcción de la investigación desde una perspectiva fragmentaria de trabajo, donde las producciones discursivas (mensajes e informes finales) se ubicarán en planos de convergencia y divergencia. en términos de intereses y fuerza-ideas, donde estos dos grupos de agentes políticos y sociales pretenden inmiscuirse e influir en la esfera pública para la implementación de las políticas públicas aquí analizadas. Esto también busca identificar, indirectamente o contra la corriente, las líneas de oposición a la agenda democratizadora de la educación superior, destacando que se trata de una disputa política y simbólica en el campo de la educación en Brasil, pero también de sentido y proyectos para la sociedad.

**PALABRAS CLAVE: CULTURA; EDUCACIÓN; POLÍTICAS PÚBLICAS; REPRESENTACIONES SOCIALES; CAMPO; HEGEMONÍA.**

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: ESTADO, GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>11</b>  |
| Políticas públicas e a agenda democratizante de acesso ao ensino superior (2005-2008)..... | 11         |
| <b>PARTE 1.....</b>  | <b>27</b>  |
| 1.1 Contextualização: a emergência das políticas públicas no pós-guerra (1950-atual).....  | 27         |
| 1.2 Disputas de poder e de sociedade na formulação de políticas públicas .....             | 34         |
| 1.3 Estado, sociedade e a luta por direitos: A educação para todos e todas no Brasil ..... | 40         |
| 1.4 A construção das políticas públicas de acesso ao ensino superior .....                 | 48         |
| 1.5 Mensagens Presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva .....                             | 53         |
| 2003: Parlamento, programa de governo e as bases sociais das políticas públicas .....      | 53         |
| 2004: PPA, LDO, Cidadania e igualdade social .....   | 59         |
| 2005: Juventude, conferências e o ensino superior.....                                     | 62         |
| 2006: O Estado, as instituições, a democratização do ensino e o combate ao racismo ..      | 67         |
| 2007: Operador simbólico: Estado, legitimidade e os agentes políticos e sociais.....       | 72         |
| 2008: Estado, reconhecimento e participação social .....                                   | 78         |
| <b>PARTE 2.....</b>  | <b>88</b>  |
| 2.1 Participação social na construção das políticas públicas .....                         | 88         |
| 2.2 Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2005) .....                      | 93         |
| 2.3 Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude (2008) .....                 | 98         |
| 2.4 Conferência Nacional de Educação (2010).....   | 101        |
| 2.5 A institucionalização das políticas públicas de acesso ao ensino superior .....        | 108        |
| PROUNI: Programa Universidade Para Todos .....   | 110        |
| REUNI: Reestruturação e Expansão das Universidades Federais .....                          | 114        |
| FIES: Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.....                          | 118        |
| Políticas públicas de ação afirmativa: cotas sociais e raciais .....                       | 122        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>129</b> |
| Do plano simbólico ao plano material: o acesso ao ensino superior em disputa .....         | 129        |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>134</b> |
| <b>REFERÊNCIAS CONSULTADAS .....</b>   | <b>143</b> |

## INTRODUÇÃO

### **Políticas públicas e a agenda democratizante de acesso ao ensino superior (2005-2008)**

A pesquisa aqui desenvolvida tem como objetivo compreender o quadro de consensos e disputas sobre o tema da Educação por meio das Mensagens Presidenciais dos dois primeiros mandatos de Luiz Inácio LULA da Silva (2003-2010) e dos relatórios finais das Conferências Nacionais da Igualdade Racial (2005), da Juventude (2008) e da Educação (2010). Objetiva-se, assim, identificar as disputas políticas e simbólicas sobre educação e mesmo de sociedade expostas nestes documentos. A circulação destas ideias interfere na esfera pública, na sociedade, tendo como objetivo o desenho e a construção de políticas públicas de Educação.

Nosso entendimento é de que o endereçamento destas comunicações presidenciais e dos relatórios das conferências passam por uma lógica política e simbólica atravessada por elementos de construção de novas representações sociais que podem ser vistas como expressões das forças hegemônicas em uma dada conjuntura (HALL, 2016). Nosso foco será as políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior concentradas e identificadas nos anos de 2005-2008.

O nosso ponto de ancoragem para esse entendimento é a localização histórica dos tensionamentos e disputas com a emergência de um governo de base popular, o Governo liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, que foi alçado pelo voto soberano ao posto de Presidente da República na eleição de 2002, sendo o primeiro presidente das frações da classe trabalhadora a ocupar este posto em nossa história. A nossa aposta é que este fato singular de nossa república redesenhou, em alguma medida, a esfera pública no período e, portanto, a agenda política de nosso país. A eleição de Lula trouxe, assim, em alguma medida, setores que eram até então “marginalizados” no debate público, fazendo com que emergissem no centro da arena política como agentes políticos e sociais, além de foco das ações governamentais e de Estado.

Do esboço de nosso problema de pesquisa, direcionamos para a apresentação de nossa perspectiva teórica, sendo em traços gerais que as lutas políticas e reivindicatórias, por políticas públicas setoriais, são operadas, em primeiro momento, no plano simbólico, no âmbito do convencimento social, para que, após, se possa garanti-las no plano material (HALL, 1997; 2016). É preciso garantir uma vitória no campo simbólico antes da execução material das políticas públicas.

Compreender essa dupla relação das lutas políticas com o plano simbólico e o plano material como sendo algo fundamental para que seja possível produzir o entendimento de que as

---

disputas na esfera pública também são ações de consensos e tensionamentos de interesses imediatos e de interesses gerais que atravessam as classes sociais ou das frações organizadas das classes sociais e mesmo das sociedades em sentido amplo. As políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior passaram por essa dupla relação, algo que tentaremos demonstrar na presente pesquisa.

Poderíamos dizer, usando Paul Gilroy (2012), que temos aqui a emergência da crítica da contracultura da modernidade, onde os agentes políticos e sociais historicamente excluídos dos projetos de sociedade são alçados ao plano de formuladores e executores de novos projetos de sociedade, são a contraface crítica dos projetos anteriores, não apenas possíveis beneficiários dos projetos de universalização de direitos. É por essa articulação entre governo de base popular e agentes políticos e sociais, antes fora da esfera pública, já que não reconhecidos com legitimidade (BOURDIEU, 2004a) por que não reconhecidos socialmente (HALL, 2016; HONNETH, 2009) que devemos organizar a nossa questão sobre a formatação das lutas políticas, simbólicas em articulação com os elementos materiais, sendo desta articulação que teremos a estruturação para uma hegemonia das perspectivas mais universalizantes enquanto linhas de ação e mobilização das instâncias discursivas (LACLAU; MOUFFE, 2015) sobre as políticas públicas de Educação construídas no período de 2005-2008.

O governo de um partido fundado em frações das classes trabalhadoras e populares no poder é um fato inédito no país. Tendo como figura de proa um operário é um fato único em nossa história. Por esses dois dados já temos uma explosão simbólica na política. Mas o que interessa aqui é como tal emergência do bloco histórico que levou Lula à presidência implicou numa agenda política singular que trouxe ao espaço público agentes políticos e sociais até então excluídos majoritariamente dos espaços de poder e decisão e que, por isso mesmo, podem ser vistos como agentes singulares influenciando e produzindo efeitos na esfera pública. Como foi a ação destes agentes políticos e sociais e quais seus métodos para o reconhecimento da legitimidade da participação ativa na esfera pública? Quais mediações foram colocadas em circulação para consolidação de tais perspectivas até então submersas como não legítimas? Tal configuração é a expressão de uma mudança na correlação de forças políticas e sociais que emergiu na sociedade em uma espécie de contrapoder (GILROY, 2012) ou mesmo de um processo civilizador de longo alcance (ELIAS, 1994), podendo ser observada pela disputa sobre os rumos da educação de maneira geral e na ampliação do acesso ao ensino superior de modo particular.

O foco do nosso problema de pesquisa está vinculado com este processo singular de nossa história política, mas também na emergência e consolidação das políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior, que entendemos como uma agenda de esboço democratizante da educação em nosso país. O escopo temporal ou de concentração de nossa pesquisa está nos anos de 2005-2008, sendo neste período que são registradas a maior incidência da produção e reestruturação de políticas públicas que trabalharemos no decorrer de nossa exposição.

Nosso objetivo é identificar como os agentes políticos e sociais produziram consensos e tensionamentos com suas formulações sobre políticas públicas de educação na esfera pública. De modo mais preciso: como as Mensagens Presidenciais (PARTE 1) e os relatórios finais das conferências (PARTE 2) apresentaram suas proposições e articulações de consensos e tensionamentos sobre as políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior na esfera pública.

Visamos com isso, em contrapelo, sinalizar pontos de conflitos e tensões de concepções sobre a educação e até mesmo de sentido de sociedade, situando, assim, a elaboração das propostas, sua consolidação (ou institucionalização) e execução das políticas públicas. Registrando que estes passos não operam apenas na materialidade do que entregam aos beneficiários das políticas públicas. É preciso operar, em primeiro momento, no sistema de valores da sociedade, mobilizando e alterando os planos substancialista (interesses imediatos) e simbólico (valores e ideais sociais). Ampliando o escopo dos interesses de grupos e classes, buscando a lógica política clássica de converter interesses imediatos e de classes organizadas em interesses da sociedade de modo geral. Temos que, seguindo o modelo de Geraldo di Giovanni (2009), operar nas estruturas substancialista e simbólica das estruturas elementares das políticas públicas para situar tal operação.

Nossa abordagem será feita pelo debate na esfera pública sobre quatro políticas públicas de acesso ao ensino superior<sup>1</sup>: *PROUNI, REUNI, FIES e as políticas públicas de ação afirmativa*

---

<sup>1</sup> A escolha por esses programas especificamente é por estarem voltados fundamentalmente para o Ensino superior. Em nota suplementar pela forma de construção onde as demandas dos mais diferentes setores historicamente excluídos das universidades tiveram garantidas condições de acesso e, portanto, fomentaram-se lógicas de maior igualdade social. Outro dado suplementar tem relação com um insight que tive em um debate promovido em sala de aula no 3º ano do ensino médio em uma escola periférica de Curitiba, em 2017, (basicamente o auge do bolsonarismo reacionário na sociedade). No desenrolar dos debates em que os grupos precisavam argumentar contra e a favor das políticas afirmativas, acabei percebendo haver uma resistência muito forte sobre estas políticas. Isso, principalmente, de alunos (menos de alunas), não necessariamente alunos(as) brancos, mas, certamente, a maioria de alunos(as) pobres. A resistência apareceu contra as cotas raciais como ponto fundamental como se elas fossem uma “vantagem” aos alunos e alunas negros(as) que poderiam beneficiar até mesmo alunos(as) negros(as) ricos. No desenvolvimento dos debates acabei percebendo que quase todos os alunos contra as cotas de modo geral e das cotas raciais em particular, não

(cotas sociais e raciais)<sup>2</sup>, sendo cada uma delas lidas por meio de documentos oficiais nomeados de Mensagem Presidencial e dos relatórios finais dos processos de participação social: 1ª Conferência Nacional de Promoção das Políticas de Igualdade Racial (2005); 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para a Juventude (2008); e a 1ª Conferência Nacional de Educação (2010).

Os pontos específicos da pergunta que motiva a proposta de trabalho aqui desenvolvida é o de mapear e responder como seu deu nos planos político e simbólico e de concepções sobre as disputas relacionadas à agenda democratizante da educação e como isso produziu efeitos e influência na sociedade brasileira. Em dado paralelo, nosso interesse de pesquisa também está voltado para os consensos e pelos tensionamentos na esfera pública sobre a proposta de ampliação do acesso ao ensino superior, bem como à’ formatação posterior destas políticas públicas.

A aposta na possibilidade de uma atuação conjunta do Estado e da sociedade civil, mencionada como uma das características que emergem fortemente durante os anos 90, subjacente ao esforço de criação de espaços públicos, não deve obscurecer (e não é contraditória com) um primeiro resultado claro da pesquisa: as relações que se estabelecem entre ambos nos vários tipos de encontros pesquisados são sempre tensas, permeadas de conflitos. [...] uma hipótese explicativa que vincula essa tensão à maior ou menor aproximação, similaridade, coincidência, entre os diferentes projetos políticos que subjazem às relações entre Estado e sociedade civil. Em outras palavras, o conflito e tensão

---

estavam informados que havia cotas sociais para as universidades públicas e muito menos que PROUNI eram ações voltadas para populações ou estudantes de baixa renda, portanto, estudantes pobres, filhos(as) de trabalhadores etc. Quando trouxe os percentuais das cotas raciais/cor e sociais na UFPR da totalidade das vagas/curso o debate tomou outra forma. Os alunos e as alunas queriam mais informações sobre tais modalidades de seleção, se conseguiriam 100% das bolsas do PROUNI em razão da renda familiar, se era mais vantajosa a disputa nas cotas ou concorrência geral (dependendo do curso a escolha por cotas torna a concorrência muito maior nos 20%, sejam raciais ou sociais que na concorrência geral) etc. Aquilo que a mídia fomentou como uma “vantagem” para os/as negros(as) e que era objeto de resistência para os estudantes pobres, como algo que acabava ferindo o princípio de igualdade (formal ou não), se transformou em um processo de distribuição de condições de igualdade. Minha questão aqui nesse dado anedótico é: a focalização dos meios de comunicação (mas não só) apenas nas cotas raciais tinha como objetivo deslegitimar a política pública dizendo que se tratava de uma forma de dividir os brasileiros e criar ódio racial (“Não somos racistas” de Ali Kamel). Minha posição é que esse enviesamento de tratar as cotas como apenas de raça/cor está no escopo das discussões das lutas por instâncias discursivas do bloco histórico visando a hegemonia (seja de qual lado for). A disputa por hegemonia dos que pretendem universalizar direitos deveria ser nunca conceder os termos do debate para as frações ideológicas das classes dominantes porque elas usarão ideais que nos são caras para fins ideológicos e de propaganda. O princípio da igualdade de condições estava em nossas mãos, mas, por razões que precisam ser investigadas, foram apropriadas por setores defensores do privilégio.

<sup>2</sup> Os programas, escopo da pesquisa, devem ser vistos como elementos do sistema de ensino porque é da articulação entre eles que entendemos os resultados educacionais alcançados. Para alguns ainda limitados devido ao processo histórico de exclusão, já, para outros, uma pequena revolução educacional. O novo ENEM deve ser visto com o fim dos vestibulares na maioria das universidades federais. A adoção do ENEM como mecanismo de seleção geral para a implementação do SISU que possibilitou mesmo a circulação estudantil pelo país, mas também dinamizou as fábricas de decoreba que eram os cursinhos privados. As cotas sociais e raciais ou políticas públicas de ação afirmativa foram dinamizadas pelo REUNI, mas também pelo FIES e o PROUNI, mas precisam ser vistas também na articulação com os programas de permanência e de circulação acadêmica como Ciências sem Fronteiras etc. O PROUNI garante cotas raciais, mas ele também é social no sentido de menor renda. Mesmo no FIES existe o recorte de classe ou renda.

serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham — e com que centralidade o fazem — as partes envolvidas. A aparente obviedade dessa hipótese se diluiu quando reconhecemos que, em determinadas interpretações, a distinção entre Estado e sociedade civil [...] é frequentemente tomada como dado irredutível da realidade [...] A conhecida e bem difundida visão da sociedade civil como “polo de virtude” e do Estado como “encarnação do mal” faz parte desse reducionismo. Essa hipótese quer ressaltar o caráter de construção histórica dessas relações, no sentido de que elas são objeto da política e, portanto, transformáveis pela ação política (DAGNINO, 2002, p. 180)

Tal posição é estruturada na emergência de um governo assentado nas classes trabalhadoras e populares, portanto, quem eram os principais agentes políticos e sociais que defendiam a agenda democratizante do ensino? E assim, ou após isso, analisar a estratégia de conquista, formulação e execução das políticas públicas de educação que visavam, sobretudo, o acesso dos setores historicamente excluídos dos bancos universitários. Como foi operada essa disputa política e simbólica em seus termos de reconhecimento e representação, assim como na mobilização dos setores excluídos dos bancos universitários?

Tais considerações permitem, em contrapelo, situar os tipos de consensos e resistências que as políticas públicas de educação geraram no período. Resistências vistas nos meios conservadores e liberais e até mesmo em frações da esquerda moderada e mesmo radical. Quais estratégias foram mobilizadas pelos setores contra a ampliação do acesso ao ensino superior? E quais foram mobilizadas pelos setores em defesa da democratização do ensino superior? E fundamentalmente como pergunta problema: Como foram construídas as políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior?

### **Justificativa**

A importância do tema é justificada em primeiro momento como produção e circulação do conhecimento objetivando ampliar nossas margens de liberdade e a compreensão das amarras dos condicionamentos sociais às quais todos e todas nós, em maior ou menor medida, estamos submetidos. Conhecimento é poder, sendo sua democratização a garantia de que não seremos simplesmente subjugados (ou sujeitados) por forças que não dominamos. Podemos, por meio do conhecimento, aumentar as nossas margens de liberdade, não com voluntarismos, mas pela maior compreensão da realidade (BOURDIEU, 2004; 2004a). A compreensão mais racional do mundo implica na diminuição das zonas de incertezas. Portanto, compreender a dinâmica do poder e da dominação em termos científicos, e, assim, possibilitar respostas que garantam uma maior precisão

na desconstrução da máquina de reprodução da ordem social por meio, inclusive, de seus próprios instrumentos de dominação — usando a força do adversário contra ele mesmo.

A justificativa socialmente pertinente: construir ferramentas que possam auxiliar na desmontagem da máquina (ou os mecanismos de manutenção) de uma dada ordem social desigual, hierarquicamente produzida e reproduzida, para com isso, no limite, entender seu funcionamento e assim tentar buscar meios para modificá-la. As ferramentas de conhecimento são instrumentos para ampliar as possibilidades de ação de agentes políticos e sociais que objetivam construir condições de igualdade em todas suas vertentes, políticas, sociais, econômicas e culturais, inclusive no espaço educacional. Produzir meios e condições para que o esclarecimento opere e que o universal se estabeleça — de outro modo: aquilo que é para todos e todas passa pela compreensão do que impede que esta concepção de universalidade se realize, sendo, inclusive, um contrapoder. É por essa articulação de perspectivas que pensamos ser possível a compreensão dos debates sobre as políticas públicas de educação na esfera pública.

A justificativa de interesse particular/subjetivo por tal abordagem é que, enquanto agente político e social, participei na medida do possível deste processo de disputa dos rumos da sociedade e dos projetos educacionais no período destacado. Estava presente na prévia dos anos 2000 das lutas educacionais e estudantis — como dirigente no movimento estudantil secundarista e como trabalhador em um sindicato de trabalhadores em educação — e da emergência enquanto militante do partido do primeiro presidente eleito em nosso país proveniente das classes populares. A justificativa também é pertinente pelo fato de experienciar a acumulação de forças em defesa da educação pública em greves de resistência contra o caráter privatista do governo FHC II em seus anos finais. Somados a isso, a atuação nas discussões, debates e mobilizações para implementação das políticas afirmativas de raça/cor e sociais, em momento subsequente 2003-2005, e nos debates sobre ampliação do ensino público em termos de vagas e de permanência no ensino superior, aqui já como estudante universitário de Ciências Sociais.

Havia uma estrutura de sentimento (ou espírito da época), no sentido dado por Raymond Williams (2011; 2011a; 2013), perpassando todo esse processo que culminaria com uma nova linha de atuação e de implementação de políticas públicas destinadas aos que até então foram deixados de fora da agenda política. Novos comportamentos e velhas certezas eram colocadas em circulação nessa conjuntura histórica, algumas eram rejeitadas e outras incorporadas. Uma outra perspectiva histórica se abria e isso fez com que uma nova hegemonia se apresentasse no horizonte social e

político do país, o que acabou gerando também alguns rompimentos, principalmente pelas alterações que se desenhavam nas lutas por políticas públicas de educação.

Vivenciamos nesse momento rupturas que podem ser vistas, para o nosso momento histórico, como antecipação crítica daquilo que sequer havia entrado materialmente na agenda política de debates. Uma antecipação crítica aos processos de democratização e dos esboços de universalização da educação, fundamentalmente do ensino superior público. Experienciamos uma crise, em menor escala, entre agentes políticos e sociais (camaradas de travessia), descrita por Bourdieu na prévia do maio de 1968<sup>3</sup>. Alguns argumentos foram reeditados para travar ou ao menos atrasar o que estávamos propondo enquanto agentes políticos e sociais, que tínhamos auxiliado na emergência de um líder popular e operário alcançar o poder central do país. A percepção é que as posições políticas e ideias hegemônicas jogavam a nosso favor, as mentalidades tinham dado um passo adiante, novos horizontes organizavam o processo histórico, mas isso também sofria resistências e tensionamentos dentro e fora do bloco histórico em ascensão, do bloco político e social que havia chegado ao poder central.

A participação neste período, somada ao distanciamento histórico, são os elementos pertinentes para o rastreamento de modo objetivo de tal conjuntura histórica, dos agentes políticos

---

<sup>3</sup> O maio de 1968 francês que é descrito como uma revolução comportamental e de estilos de vida (liberdade sexual; de papéis; valores morais e culturais), é mais bem entendido na perspectiva de Pierre Bourdieu enquanto crise no sistema educacional que por um fenômeno de registro de fato mais “revolucionário”. Bourdieu antecipa a eclosão da crise de 68 em *Os Herdeiros: os estudantes e a cultura*, obra publicada em 1967 [2014]. Para Bourdieu, o “fim das hierarquias e das universidades” proposto pelos(as) ativistas do 68 é mais bem compreendido como uma revolta dos “tradicionais” ocupantes dos espaços de prestígio cultural que perceberam que com a democratização do ensino, o que de fato aconteceu na França, foi a quebra do fator “raridade” dos diplomas (desigualmente distribuídos) e, com isso, a certeza da posição social ocupada como as mais raras e prestigiosas (fundamentalmente as cadeiras no ensino superior). Na reinvenção da universidade proposta no maio de 68, como o “fim dos currículos” e das “hierarquias universitárias” e apresentadas pelos(as) ativistas do maio de 68 como revolucionárias, o que se desnuda ou desprende é: por condições financeiras e de capital cultural vantajosas, estes ativistas poderiam inventar novas profissões como “consultores” ou “promotores de atividades intelectuais e artísticas” enriquecendo com linguagem e marketing tudo como “originalidade” e “autenticidade”. Até mesmo *astrologia* entra nesse jogo, e de fato muitos “intelectuais” caíram no misticismo/irracionalismo como última moda nesse período, podendo ser vendida como algo *avant-garde*. Daniel Cohn-Bendit é a prova (verde) disso. Já os recém- incorporados nas universidades francesas dos anos 60-70, portanto, os filhos(as) de operários(as) e mesmo imigrantes, tudo poderia ser descrito como uma “tragédia” de reforço da reprodução das desigualdades sociais operadas pelos mecanismos das desigualdades culturais ou educacionais (a comparação com o Brasil não é mera coincidência). O próprio sistema educacional não oferta tudo o que é necessário para que a titulação tenha relação com a posição social ocupada, pois outros fatores contribuem para o “sucesso” de uns(umas) e o “fracasso” de outros(as) com a mesmo nível educacional (é a exclusão no interior do sistema de ensino). Isso vai desde o registro da herança em termos de capital cultural, não apenas escolar, mas também capital social, que é mais bem caracterizado com as redes de relações sociais mais ou menos vantajosas e prestigiosas feitas pelos mecanismos de socialização, mas também a persistência pura e simples das vantagens da posse de capital econômico em seu sentido fechado (= posses; herança; capital; dinheiro) que podem redundar em aquisições de “vantagens” posicionais que vão de viagens e deslocamentos, lugares de iniciação de carreira (do tipo: escritório ou empresa do pai) aos processos de alianças matrimoniais.

e sociais e das disputas políticas e simbólicas sobre Educação em nosso país no início do século XXI<sup>4</sup>. A perspectiva desenvolvida aqui sobre o tema da Educação e das políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior no período de 2005-2008, relaciona-se assim com a conjuntura e os tensionamentos por meio das representações sociais sobre esses temas dentro da perspectiva apresentada por Stuart Hall em *Cultura e Representação* (2016)<sup>5</sup>.

A hipótese aqui é que a disputa sobre as políticas públicas de educação foi vencida, mesmo que parcialmente, já que a história não para, pela modificação positiva no sistema de representação dos indivíduos, grupos ou classes sociais beneficiários destas políticas públicas, mas também pela posição de formuladores e executores destas mesmas políticas públicas. Por outro lado, observar-se como as lutas de classificação ganharam nova legitimidade e tração no espaço público (BOURDIEU, 2020) quando novos agentes políticos e sociais foram reconhecidos (HONNETH, 2009) como participantes da agenda política do país ao interpelarem o Estado, acabou mobilizando

---

<sup>4</sup> **Nota comparativa:** Um elemento lateral (anedótico), mas que talvez possa iluminar as mentalidades como constância ou senso comum é o de que setores de esquerda, preponderantemente universitários de esquerda, aderiram ao discurso elitista de que ampliação das vagas e sua abertura para as cotas raciais/cor ou sociais iriam rebaixar a qualidade do ensino superior público no Brasil. O argumento para uma abordagem sem dados, na pura contrafactualidade, era que a tal democratização do ensino via inclusão e políticas afirmativas, proposta pelo governo federal (ou nos planos elaborados pelas administrações universitárias), não estariam garantindo as condições mínimas de acesso ao sistema universitário dos(as) estudantes desfavorecidos e que isso implicaria num rebaixamento da universidade, inclusive, ensejando sua privatização pelo rebaixamento da qualidade em função da “nova” estudantada. O discurso era um desvio do projeto igualitário da esquerda para uma lógica meritocrática e do privilégio. Curiosamente, estes grupos se aliaram em “afinidades eletivas” com setores mais reacionários do direito. A diferença na esquerda, frente a esses grupos conservadores do direito, era que além de contar com estudantes de mais “prestigiosos” como Medicina e o próprio Direito, corriam para suas fileiras estudantes de cursos “menos prestigiosos”, mas, em tese, mais avançados politicamente, como Ciências Sociais e História. No fim, na esquerda se resolveu o impasse pelo debate e convencimento (com rachas e arranhões) sendo as proposições das cotas sociais e raciais aprovadas no Conselho Universitário com apoio também dos(as) estudantes, com posição firmada por assembleias estudantis nos CA’s e DCE, em 2005 na UFPR. **Comparação:** Paul Gilroy (2012, p. 70) apresenta uma cena similar ao relatar a trajetória de Martin Delany, intelectual negro, jornalista e escritor, nascido em 1812, em Charlestown, filho de pai escravo e mãe liberta, tendo grande apreço pela oratória. Delany publicou *O mistério* em 1843 e editou com Frederick Douglass (outro intelectual investigado por Gilroy) a *North Star* em 1847, revista abolicionista. Delany e mais dois estudantes negros foram aceitos em Harvard, apesar de precisarem do patrocínio de uma companhia de colonização (aqui temos as contradições da dominação), sob condição de só exercerem a profissão na Libéria, país-emprego da companhia. Acontece que houve reação por parte dos estudantes brancos contra a admissão de estudantes negros em Harvard. O argumento era de que a presença dos negros rebaixaria os padrões educacionais da instituição. O que foi aceito pelo decano da faculdade, solicitando que Delany, Isaac Snowden e Daniel Hunt deixassem Harvard, o que acabou acontecendo. O decano era Oliver Wendell Holmes, grande admirador da obra *Crania Americana* de Samuel Morton, conhecido por ser pioneiro do racismo científico. A persistência de um argumento fabricado nos Estados Unidos da América no ano de 1850 ecoando no Brasil de 2004-2005, e nos meios de esquerda, é algo que indica o quanto o racismo estrutura mentalidades mesmo em setores em tese mais esclarecidos, sendo, isso, evidência também de um senso comum rasteiro propiciado por uma sociedade que “cultiva” ainda seus aspectos escravocratas. Para saber quem foi Samuel Morton, acesse: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/2018/04/raca-nao-existe-conceito-cientifico-racismo-revista>. Acessado em: 28 mar. 2022.

<sup>5</sup> Guardando que o registro principal analisado por Stuart Hall na referida obra se organiza para os estudos de comunicação ou da mídia sobre os(as) negros(as).

instâncias discursivas para o estabelecimento de uma nova hegemonia política e social (LACLAU; MOUFFE, 2015) dos grupos e classes historicamente excluídos da arena e dos debates públicos, trazendo, assim, novos interesses e mesmo valores sociais para a esfera pública. Houve uma modificação nas estruturas de participação social, algo promovido e incentivado pelo Governo Lula.

Em um estudo sobre as *Propagandas do ENEM, PROUNI e FIES no processo de ampliação do acesso ao ensino superior (2020)*, Edil de Souza Gonçalves faz um balanço, em sua dissertação, de como a comunicação social dos governos FHC II, LULA I e II e DILMA I e II<sup>6</sup> foi utilizada para promover desejos de ascensão social e ampliação na formação intelectual do país como necessidades no campo educacional. Vemos assim, a operação da positividade da comunicação social incidir de maneira objetiva no campo do comportamento, principalmente dos jovens e das jovens historicamente excluídos da educação superior<sup>7</sup>.

A perspectiva é focalizada ou restrita aos programas destinados ao ensino privado, mas, o que interessa para nossa discussão aqui, é como foi mobilizada uma outra estrutura de sentimento e de representação social dos(as) jovens em suas relações com a educação por meio da propaganda governamental pensada tanto como indução, mas como mecanismo de mudança de comportamento (RUDIGER, 2013) e de valorização dos sentidos de uma educação prolongada que condizem com as novas ofertas educacionais propiciadas pelos programas criados, fundamentalmente o PROUNI, mas não deixando de contribuir com essa perspectiva o REUNI, FIES e as Políticas Públicas de ação afirmativa.

### **Quadro teórico e de pesquisa: o tateamento de hipóteses**

Para termos uma ideia de como o sistema de ensino se estruturava (se estrutura) entre público e privado em termos de ofertas de vagas e matrículas e das possibilidades de ampliação de acesso ao ensino superior, em 2012, os números eram os que seguem:

Assim, mesmo que, em 2012, das cerca de 50 milhões de matrículas da Educação Básica no Brasil, 83,5% (aproximadamente 42 milhões) tenham sido realizadas na rede pública de ensino, esse percentual não se aproxima da realidade da Educação Superior pública. No que se refere à etapa do Ensino Médio, passagem obrigatória para o nível da Educação Superior, das cerca de 8 milhões de matrículas realizadas, 87,3% (aproximadamente 7

<sup>6</sup> O governo Dilma II foi interrompido por um golpe parlamentar em 2016 em um conluio entre parlamento, mídia e uma justiça de exceção. É possível afirmar que houve um travamento estratégico do governo Dilma no primeiro de janeiro de 2015.

<sup>7</sup> Tal ação é garantida, pois tem como objeto (e materialidade) as políticas públicas de ampliação de acesso ao ensino superior vinculados fundamentalmente com as instituições privadas<sup>7</sup>, foco da pesquisa de Gonçalves.

milhões) foram efetivadas em instituições públicas (BRASIL, 2013a). Contudo, apesar de os dados revelarem que a Educação Básica no Brasil é, predominantemente, pública, essa lógica se inverte quando se trata da Educação Superior pública. No que diz respeito à oferta de vagas para a Educação Superior, considerando-se o seu percentual de estabelecimentos, das 2.365 Instituições de Ensino Superior (IES) que participaram do Censo da Educação Superior em 2011, apenas 284 (12%) são públicas, restando 2.081 (88%) privadas. Assim, as IES públicas cobriram, em 2011, 26,3% das matrículas para graduação, enquanto as IES privadas, 73,7% (BRASIL, 2013b *apud* BATISTA, 2015).

Os dados citados não são substancialmente diferentes dos anos anteriores (2000-2010) apesar da expansão ter começado nesse período, continuada até 2015 (hoje o que vemos é a queda ou retração da ampliação do acesso e até mesmo de participação do ENEM em razão do Golpe de estado de 2016). A divisão do ensino superior como público e privado apresenta uma escalada no período ditatorial, inclusive com forte ampliação de vagas públicas mais do que privadas, mas sobretudo na criação e construção das políticas públicas das pós-graduações, isso na reforma do ensino superior de 1968.

Então supor que seria possível uma redistribuição dos recursos voltados para as instituições públicas e isso garantiria uma elevação real da oferta pública é apenas o indício de um corporativismo impregnado em boa parte dos casos em que essa crítica é operacionalizada na produção acadêmica, sobretudo com processos que apelam ao estigma de que a formação privada seria uma indústria do diploma e de produção de profissionais desqualificados<sup>8</sup>.

Nos termos do esboço da democratização do ensino superior, temos que isso só foi de fato garantido e a demanda de alguma forma atendida, para aqueles e aquelas historicamente excluídos do ensino superior, pela construção do PROUNI como uma das políticas públicas de educação, fato comemorado e reconhecido nas Mensagens Presidenciais como nos relatórios finais das conferências como destacaremos a seguir. Nas universidades públicas, mesmo com o REUNI (que também sofreu resistências em novas afinidades eletivas), isso não seria possível de modo eficaz. Não é possível operar com a eterna espera da realização de ações em um futuro distante que nunca se realiza. As pessoas vivem no presente, não no por vir e apenas promessas, é preciso políticas públicas dando sentido para o futuro, mesmo que as sociedades vivam sob o registro das moedas

---

<sup>8</sup> Tal processo de mobilização discursiva é indício também de novas afinidades eletivas entre setores supostamente progressistas com o Brasil do atraso. Guardando que em alguns casos o objetivo puro e simples é o da estigmatização, mas não das instituições, esse é só o dado manifesto, o latente é de etiquetar os(as) estudantes das universidades privadas, algo surpreendente e um tanto quanto fora da realidade (porque sem dados e sem evidências), pois verte preconceito já que a etiqueta/estigma utilizado é que estes(as) estudantes serão futuros(as) profissionais de qualidade duvidosa. Novamente falamos de representações sociais e de legitimidade.

falsas de seus sonhos em termos de sentido social. Alguma materialidade é necessária para dar coesão aos valores mais nobres das sociedades.

O bloco histórico que chega à Presidência da República em 2003 cumpriu aqui suas promessas discursivas no esforço por mais condições de igualdade entre indivíduos, grupos e classes sociais dando materialidade através de uma série de políticas públicas, as de nosso interesse sendo as de educação, algumas originais (PROUNI, REUNI e Políticas Públicas de ação afirmativas) e outras continuadas (FIES).

Essa vitória só foi conquistada em razão das armas simbólicas desenvolvidas e ajustadas para luta política. Como dado de hipótese, nosso objetivo é observar como as políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior operaram em dois níveis da disputa política e simbólica: 1) no âmbito do Estado visto como proponente e executor das políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior; e 2) na esfera da sociedade civil no tratamento dado às políticas públicas nos relatórios finais das conferências por uma perspectiva da agenda democratizante do ensino superior. No item 1) nossa aposta será pelo levantamento das produções discursivas denominada de Mensagens Presidenciais de 2003-2010, com concentração de análise nos anos de 2005-2008. Já no item 2) trabalharemos com as formulações, proposições e críticas frutos da participação social, condensadas nos relatórios das Conferências Nacionais da Igualdade Racial (2005), de Juventude (2008) e da Educação (2010).

Stuart Hall, em suas mais diferentes obras ou artigos, mais especificamente *Da diáspora: identidades e mediações culturais* (2013), priorizou colocar em evidência os aspectos de poder dentro da matriz discursiva em confrontação, visando identificar como isso produz visões de mundo preferenciais ou hegemônicas, mas também como mantém formulações residuais, além de ser possível situar a emergência das alternativas. Podemos ver nisso uma articulação de Stuart Hall (2016) com Raymond Williams (2011; 2013), com seu conceito de estrutura de sentimento, que passa por e amplia a ideia de hegemonia social e política, jogando a discussão mais para o campo da cultura e das ideias partilhadas, naquilo que é do comum (de todos e todas), diferente de uma visão mais estratégica no estilo de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015).

Disso deriva que o local onde são posicionados os mais diferentes agentes políticos e sociais nas grades discursivas, seja um panfleto, uma obra literária ou mesmo um comercial de televisão, induz para uma naturalização de posições sociais para indivíduos, grupos ou mesmo

classes sociais e isso pode estar articulado de modo transversal em como serão expostas posições de gênero ou raça e as articulações da cultura e o poder.

Stuart Hall argumenta que, em uma determinada situação histórica, aquilo que era visto como inferior, feio ou abjeto etc. é transformado, pelo menos parcialmente, em uma positividade e isso é o indício da emergência de um novo bloco histórico em uma dada conjuntura. Ser negro, por exemplo, passa a ser visto de forma positiva, bonita, valorizada e replicada em estilos de vida e modos de ser — pelo menos de modo inicial no nível dos discursos midiáticos das campanhas Benetton de diversidade e diferenças<sup>9</sup>. O operariado passou pela mesma operação, apesar de não comercial, quando era indicado na teoria marxista como o sujeito histórico (revolucionário) por excelência. Algo similar aconteceu nos anos 70-80 no Brasil, principalmente pela emergência do novo sindicalismo e da fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única do Trabalhadores (CUT). Lula é expressão desse período e bloco histórico não por acaso.

Isso acontece na mobilização das instâncias discursivas em articulação nos traços de raça/cor ou classe e mesmo frações de classe organizada dentro de um bloco histórico em emergência. Obviamente que o teórico jamaicano-inglês não é ingênuo de aceitar apenas uma mudança discursiva como uma mudança estrutural, material ou mesmo como o fim do racismo. O objetivo é apenas de indicar que as instâncias discursivas também devem ser objetos de disputa e de análise, indicando seus limites e potencialidades, tanto para as ondas de discurso preferencial das classes do privilégio, como pela emergência dos discursos opositivos dos grupos contestatórios e de reconhecimento social (HONNETH, 2009) em uma dada conjuntura.

O dado fundamental indicado aqui é que uma operação simbólica organiza a esfera pública como uma arena de disputa possível, situando as relações de poder ali expressas, em suma, de um campo de forças em luta (BOURDIEU, 1994; 2004; 2012). Portanto, deixar para depois tal operação e a disputa simbólica faz tanto sentido quanto aguardar um por vir mais favorável para que possamos lutar por uma educação como direito, garantindo políticas públicas de educação que de fato reconheçam os grupos historicamente excluídos em nossa sociedade

Rejeitar, *a priori*, as cotas por não serem políticas públicas universalizantes dentro da vulgata republicana e meritocrática, que sabemos hoje ser não apenas falsa, mas, em alguma medida, mistificadora pelo que esconde, ser produto de uma distopia literária (e até mesmo crítica),

---

<sup>9</sup> Sobre as Campanhas Benetton (década de 1990), link: <https://harpersbazaar.uol.com.br/moda/as-dez-campanhas-mais-marcantes-historia-benetton/> Acessado em: 31 mar. 2022.

ou seja, por ser produtora e reprodutora de desigualdades, principalmente culturais etc., seria um erro de perspectiva, mas, fundamentalmente, um erro de tática e estratégia políticas, principalmente se estivermos posicionados no polo daqueles que almejam e lutam pela universalização daquilo que é da ordem do privilégio social historicamente organizado<sup>10</sup>. Aguardar condições ideais para avançarmos em políticas públicas universais, enquanto o tempo é da necessidade de ações de impacto imediato para hoje não é algo que possa ser considerado um acerto na disputa política e simbólica das sociedades modernas.

Nos termos esboçados aqui é possível acessar o artigo de Renato Suttana e Cleyton Lutz (2017), que faz um levantamento do tratamento dado pela Revista VEJA sobre as questões das políticas afirmativas. A revista VEJA é a ponta de lança dos interesses dominantes sobre a educação em nosso país, portanto, uma linha de atuação em defesa dos privilégios de grupos bem específicos de nossa estrutura social. É um artigo sintomático, um exemplo prático dos consensos e tensionamentos sobre as concepções sobre as políticas públicas de educação quando vistas pela ordem do privilégio e, em contrapelo, quando observadas pela ordem dos direitos e do reconhecimento social dos grupos historicamente excluídos do campo dos direitos sociais em nosso país. Isso representando também uma disputa sobre o sentido de sociedade e da produção de valores comuns.

Está sedimentado na literatura especializada que as lutas políticas e simbólicas e as lutas materiais podem ser entendidas como esferas distintas, mas apenas quando pensadas como um dado analítico, mas elas não necessariamente são separáveis ou façam sentido em sua separação na realidade. A aposta de Stuart Hall é na articulação destas instâncias da realidade. Não é o

---

<sup>10</sup> Pablo Iglesias, líder do PODEMOS, partido espanhol, disse em 2017 (manifestação de campanha da França Insubmissa em apoio ao candidato à presidência francesa Jean-Luc-Mélenchon) que devemos transformar aquilo que é da ordem do privilégio, algo para poucos, em direitos das maiorias, algo de todos e todas, universal. Registramos que se algo só é possível pela ordem do privilégio e não pode ser ampliado, tal situação remete que esse “algo” deve ser excluído como custos para a sociedade. Exemplo: auxílio ou subsídios educacionais para os(as) filhos(as) de funcionários de empresas públicas da infância até a idade adulta de 29 anos. Isso de fato acontece em algumas empresas públicas do setor elétrico, não sei se todas. O que já é algo ruim pelo privilégio, fica mais ridículo quando visto pelo escopo da idade dos(as) beneficiários(as). Quando colocamos em comparação com as condicionalidades do Bolsa Família (que são draconianas em muitos casos) vemos tal situação entrar na ordem do intolerável nas sociedades modernas, pois é algo do que eram as castas sociais com atributos de nascença ou sangue, inclusive. Isso é visto também no poder judiciário que garante até o “vale caixão” para juizes, por exemplo. Se tais exemplos não podem ser distribuídos para todos(as) trabalhadores como direito, deve ser retirado da agenda pública já que não pode ser universalmente distribuído. Conquistar isso numa disputa sindical é apostar na lógica do privilégio e até mesmo estamental, não em uma lógica classista. Isso é onerar toda a sociedade que não acessará tal benefício. É o distanciamento dos projetos de igualdade econômica, social e política. O privilégio, às vezes, se camufla de luta por direitos mesmo nos setores de progressistas ou esquerda.

econômico determinando o cultural ou ideológico ou vice-versa. Temos uma sobredeterminação permanente, mas, não necessariamente, uma instância que registra a determinação em última análise os processos políticos e sociais, como sugere Nico Poulantzas (2019).

Sendo assim, o que se divisa dentro de uma possível temática da Educação e das políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior será sempre necessidade de enfrentarmos as questões do campo simbólico e as instâncias de disputas discursivas, daquilo que é constituído e constitutivo para os diferentes indivíduos, grupos ou classes (sempre registrando suas singularidades de cor, raça, ideologia ou posição social etc.) como instâncias discursivas em operação, isso dentro de uma perspectiva das articulações entre de cultura e poder, diferentemente dos essencialismos de qualquer natureza ou função. O escopo crítico é sempre relacional, de mediação e hibridez, não de fixação dos termos de oposição ou de identidades, mesmo dos mitos fundacionais, seguindo aqui as premissas críticas de Paul Gilroy (2012) de uma espécie de contracultura da modernidade.

Não existe uma ação neutra por parte do Estado em suas políticas públicas de educação. Tal ação sempre estará atravessada por interesses, sejam estes em favor das minorias (maiorias sociais) ou favoráveis ao que ditam as classes do privilégio, por exemplo. Portanto, ao investigarmos duas instâncias discursivas, por exemplo, produzidas por um governo organizado em bases trabalhadoras e populares em articulação com os movimentos educacionais, negros, mulheres, LGBT(QIA+)<sup>11</sup>, etc., que emergem nas conferências. Os dois grupos de agentes políticos e sociais aqui destacados precisam fazer frente ao discurso das instâncias do discurso dominante ou preferencial das classes dominantes e, assim, assegurar suas posições com legitimidade e reconhecimento na esfera pública e, mesmo, na sociedade.

As posições de dominância e dominadas são organizadas no e pelo próprio campo político, mas também e fundamentalmente pelos campos específicos de produção cultural, sejam estes os campos culturais e midiáticos ou mesmo campos que atravessam a sociedade civil como de ativistas, acadêmicos e os educacionais (BOURDIEU, 2014). É por meio deste enfrentamento de perspectivas que é possível construir a visão e a divisão do mundo social e verificar a constituição de uma outra hegemonia, que buscou garantir os interesses dos indivíduos, grupos e classes historicamente excluídos das disputas legítimas de poder em nossa sociedade.

---

<sup>11</sup> No período registrado aqui a sigla dos movimentos de diversidade sexual ou sexualidades não constava com todos as identidades sexuais ou nomenclaturas especificadas, pelo menos não de forma corrente.

## **Objetivos Geral e Específicos**

Ao analisar essas frentes discursivas, governamentais e/ou de movimentos, que operam em contrapelo aos interesses das classes ou frações das classes dominantes, por exemplo, temos que tentar reconhecer suas linhas de força e debilidades, suas contradições e mesmo adesões inconscientes aos ideais das classes do privilégio e, até mesmo, linhas de contra hegemonia nos próprios processos de ação do Estado e da sociedade civil. Por outro lado, indicar os limites de ação nos casos de uma nova hegemonia, de uma hegemonia abalada temporariamente ou de uma contra hegemonia que precise de reestruturação e novas articulações para continuar em operação. Isso vale para as instâncias discursivas de frações das classes dominantes ou das classes do privilégio, como para as instâncias discursivas das classes dos direitos para todos e todas, como perspectivas universalizantes, dos grupos e classes historicamente excluídas das posições de poder e decisão em nossa sociedade.

De modo geral é esse o objetivo da proposta de trabalho aqui desenvolvida. O ponto é que metodologicamente são nas linhas de consenso e de tensionamentos discursivos provenientes das mais diferentes arenas de disputas públicas, nas suas mais diferentes perspectivas, que podemos dar consistência ao tema e, com isso, forjar a construção de nosso objeto de investigação e análise.

**OBJETIVO GERAL:** Esboçar um campo de disputa sobre as lutas políticas e simbólicas que tenha como objeto de disputa a educação, vista por meio das políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior, buscando identificar uma agenda democratizante através dos programas como PROUNI, REUNI, FIES e Políticas públicas de ação afirmativa (cotas sociais e raciais). Entre esboços de universalização educacional e a reprodução dos privilégios de classe tendo como foco a pergunta de como isso possibilitou a formatação das políticas públicas de educação no período de concentração nos anos de 2005-2008.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- i. Mapear os discursos e as operações simbólicas colocados em consenso e tensionamento objetivando manter ou alterar as representações sobre a educação superior e para quem ela se destina;

- ii.** Descrever as lutas simbólicas como um processo relacional de agentes políticos e sociais em alianças e confrontação, mas sempre contextualmente situados;
- iii.** Organizar as linhas de força no período (2005-2008) visando, sobretudo, à ação e a atuação no plano simbólico por meio das instâncias discursivas articuladas: 1) O Governo Lula e suas políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior visto pelas Mensagens Presidenciais dos dois mandatos (2003-2010); e 2) A ação da sociedade civil na formulação, concepção e execução das políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior vista pela que é condensado nos relatórios finais das conferências da Igualdade Racial (2005), Juventude (2008) e Educação (2010); e
- iv.** Indicar, em linhas gerais, a gênese e os desdobramentos das políticas públicas de educação como: PROUNI, REUNI, FIES e as Políticas Públicas de ação afirmativa na forma como foram desenhadas, executadas e institucionalizadas.

Estas são as linhas gerais de condução da pesquisa. Os caminhos que iremos apresentar tendo como argumento de fundo: qualquer governo em suas atribuições de ação do Estado tem como necessário para a produção de consensos e tensionamentos políticos e sociais na esfera pública de sólidos argumentos políticos (interesses imediatos) em articulação com dados de ordem simbólica (valores e ideais sociais) para que assim possa produzir um quadro de políticas públicas que são justificadas e legitimadas na e pela sociedade.

Antes da concretude e materialidade das políticas públicas, o governo, entendido como grupo dirigente do Estado, necessita de uma operação simbólica para garantir a aceitação e o consentimento das políticas públicas na e pela sociedade. Se faz necessário um processo de convencimento social amplo, visando uma certa hegemonia de um projeto político carregado de valores e ideias de futuro, de uma sociedade com maior bem-estar, para que as políticas públicas sejam efetivas e eficazes e não sofram ataques e mesmo retrocessos, mas, sim, ganhem tração em materialidade e abrangência.

Este é o pano de fundo que buscaremos colocar luz ao tratarmos das políticas públicas organizadas pela perspectiva da agenda democratizante de acesso ao ensino superior.

## **PARTE 1**

### **1.1 Contextualização: a emergência das políticas públicas no pós-guerra (1950-atual)**

Iniciaremos o debate por uma linha teórica que orienta a perspectiva de pesquisa adotada. Nosso ponto de partida é que toda e qualquer política pública é, prioritariamente, uma intervenção do Estado visando à modificação de determinados fenômenos da realidade social, e, por se tratar disso, temos que toda e qualquer política pública é atravessada por interesses específicos, que buscam a sedimentação e a conversão em interesses de toda a sociedade.

Partimos da posição teórica que, antes da consolidação de uma política pública, temos um quadro em disputa fazendo com que a agenda política seja atravessada por diferentes agentes políticos e sociais, tanto em consensos (confluência) como em tensionamentos (divergência) com a proposição e execução de uma dada ação ou de uma política pública. Nesse sentido, uma política pública terá mais ou menos possibilidades de execução, portanto, de ser tornar uma intervenção de sucesso na realidade, quanto mais consenso social ela produzir. Uma política pública não existe no puro interesse da ação estatal, muito menos por suas intenções manifestas de resolução dos problemas sociais. Sua existência precisa estar pactuada, e, mais precisamente, legitimada por representação de diferentes grupos de interesses, sendo adequada aos (ou visando modificar) sistemas de valores sociais e culturais de uma sociedade.

Geraldo di Giovanni (2009) indica que a expressão “políticas públicas” entrou definitivamente no vocabulário do debate público contemporâneo, seja na imprensa, nos agentes governamentais ou não-governamentais, nos pronunciamentos políticos, nos partidos de esquerda ou de direita e nas pautas dos movimentos sociais, mas, também, como forma específica de ação do Estado do pós-guerra, mesmo que isso não tenha mudado a natureza e função deste ente, porém, acabou gerando e produzindo uma nova feição ao Estado moderno.

O autor apresenta que a emergência das políticas públicas está relacionada com um conjunto de marcos históricos. O mais destacado deve ser entendido como a mudança de paradigma nos países capitalistas, principalmente com as políticas keynesianas do início do pós-guerra, onde a economia de mercado por si só não garantia a paz e o bem-estar social nestes países. Em aprofundamento, um segundo dado de importância, ocorre pelos tensionamentos e confrontação operados pelos movimentos sociais, sindicais e operários, todos com forte ligação com correntes socialistas e comunistas, principalmente por pautas de maior igualdade política e social nos países

de capitalismo avançado, o que ocasionava situações disruptivas (e até mesmo revolucionárias) contra a ordem social destes países.

Por fim, temos um dado fundamental que é a luta por hegemonia geopolítica do mundo bipolar. Um mundo saído da 2ª guerra mundial que gerava engajamentos em projetos de sociedade diferentes, onde as políticas públicas, nos dois blocos de poder, fundamentalmente de poder econômico e militar, davam o tom na garantia de direitos para amplos segmentos sociais. O efeito era de competição e comparação, o que gerava, para dentro dos países de capitalismo avançado, problemas de manutenção e reprodução da ordem social.

Vemos assim que, mesmo em termos macroeconômicos e de geopolítica, as políticas públicas são atravessadas por interesses diversos, que necessitam de elementos de consensos e tensionamentos para que sejam concebidas, construídas, ajustadas e executadas por meio do Estado, para serem direcionadas para a sociedade, garantindo assim, de certa forma, a reprodução e a manutenção de uma dada organização desta mesma sociedade.

Seguindo nesse sentido, apresentamos a proposição geral da pesquisa que consiste em observar como as políticas públicas para entrarem em funcionamento necessitam de um arcabouço discursivo operado por diferentes agentes políticos e sociais tendo como objetivo a garantia de adesão, consentimento e produção de consensos sociais por meio e/ou atravessados por disputas e confrontações de interesses de países, grupos, classes e mesmo entre os indivíduos. Sendo assim, não está garantido, nem definido a priori, quais os contornos que as políticas públicas irão apresentar ao final de um processo de construção da intervenção estatal, já que todas são apresentadas como voltadas para os interesses mais amplos da sociedade.

A perspectiva desenvolvida é que a disputa na esfera pública seja essencialmente uma disputa política e simbólica, onde serão mobilizados diferentes recursos intelectuais, materiais, discursivos e ideológicos para que uma concepção ou outra prevaleça na formulação, formatação e execução e para quem são destinadas as políticas públicas. A linha política e simbólica das políticas públicas não pode ser definida sem que a operação sobre o sentido destas ações seja explicitada, mas, também, da própria dinâmica de coesão e de confrontação entre as mais diferentes visões de sociedade apresentadas sejam colocadas ao debate e escrutínio público porque será dessa dinâmica que sairá a sustentação e a legitimidade para a execução desta ou daquela política pública, bem como seus contornos na resolução de determinados problemas sociais.

Nosso entendimento, o que defendemos, é que não há mais ou menos legitimidade para esta ou aquela concepção das políticas públicas. Será pela luta política e simbólica que serão observadas aquelas que detêm mais condições objetivas de prevalecer na esfera pública de uma dada conjuntura histórica. O que pode significar maior legitimidade por serem políticas públicas de matriz liberal, social ou mesmo conservadora. A legitimidade das políticas públicas não opera no vazio de uma suposta ação neutra do Estado ou mesmo pela coloração que elas assumem em termos objetivos, será sempre o contexto social, a correlação de forças e a conjuntura que produzirão os elementos fundamentais que garantirão a legitimidade para estas ou aquelas políticas públicas. Por isso, as políticas públicas apresentarão mais ou menos sentido a depender dos interesses imediatos ou gerais que buscam atender, escamotear ou mesmo ignorar em uma dada sociedade.

A garantia da legitimidade da política pública está consubstanciada pelos consensos e tensionamentos políticos e sociais que são produzidos para que ela entre em operação, das condições materiais de sua execução e do entendimento de que ela visa aos interesses mais gerais de uma dada sociedade, mesmo que isso seja ilusório ou apenas parcialmente verdadeiro. Isso não quer dizer que a própria noção de legitimidade não seja um objeto em disputa e de interesse dos mais diferentes agentes políticos e sociais em uma determinada sociedade e dentro de um tempo histórico.

Assim, temos a conexão com os dois últimos marcos históricos apresentados por Geraldo di Giovanni em *As Estruturas Elementares das Políticas Públicas* (2009) onde os fatores de natureza política e os fatores de natureza cultural e sociológica são apresentados. Estes dois últimos fatores são importantes, pois organizam os argumentos e justificativas sobre construção das políticas públicas, portanto, são de interesse fundamental na presente pesquisa.

O primeiro fator (política) é apresentado pelo autor da seguinte forma:

Objetivamente foram ampliados os campos de representação política, configurando na participação sindical e partidária, no direito de voto, na participação em movimentos sociais e em novas formas de associação voluntária. Tais mudanças produziram uma nova concepção das sociedades sobre o Estado. Para muitos segmentos da sociedade, o Estado verdadeiramente democrático passa a ser visto, não apenas para aquele que inclui mecanismos clássicos de representação (direito de votar e ser votado; participação igualitária de classes, categorias e interesses), mas também aquele que revela uma forte capacidade de respostas (responsiveness) às demandas da sociedade. [...] o crescimento da presença das políticas públicas na vida cotidiana, não se dá simplesmente pela ampliação da ação de Estado, mas também pelas exigências que lhe são colocadas pela sociedade. (2009, p. 7-9).

Observamos aqui que a emergência e as exigências das políticas públicas em escala são condicionadas por fatores de exigência das próprias sociedades, seus contextos de participação política e das disputas entre as diferentes visões de mundo.

As sociedades não sofrem apenas com a ação das políticas públicas engendradas pelo Estado, elas atuam, enquanto sociedade civil, para que o Estado construa e promova políticas públicas para a própria sociedade. A ideação, construção e execução das políticas públicas são elementos que devem ser vistos dentro de uma perspectiva de consensos e tensionamentos porque toda e qualquer sociedade, ainda mais nos contextos de democracias modernas, apresentarão diferentes visões de mundo e concepções do que é o ideal de sociedade, sendo estes fatores de impacto no esboço e desenho final de uma política pública.

O segundo fator (sociocultural) deve ser visto tendo como especificidade os aspectos simbólicos da ação do Estado para ser assimilados pelas sociedades. O argumento de Geraldo di Giovanni (2009; 2016; 2017) é que as políticas públicas não entram de imediato na vida cotidiana, elas precisam ser assimiladas e incorporadas pelas sociedades e pela população de maneira geral. É preciso uma mudança de mentalidades e até mesmo de comportamento social em larga escala.

O autor nos relata um caso, do ano de 1908, quando o governo inglês instituiu uma pensão de 5 xelins para pessoas idosas. Tal benefício de transferência de renda era operacionalizado por meio das agências postais, os correios do período, por intermédio de seus empregados convertidos em ponta de lança das políticas públicas, por conhecerem a comunidade que atuavam e onde moravam as pessoas idosas, e em razão do sistema postal possuir uma logística altamente organizada. Portanto, por ser o serviço com maior capilaridade na vida cotidiana, já que se tratava do meio mais amplo de comunicação entre as pessoas e/ou dos governos com os cidadãos e cidadãs ingleses.

Na descrição do autor algo interessante se passava com esta política pública. Por não ter havido tempo para uma mudança de mentalidades, de uma modificação cultural e de comportamento social na emergência desta política pública de transferência de renda na sociedade inglesa, as pessoas (os idosos beneficiários da política pública) acreditavam que aquilo era um ato de generosidade do agente postal, um agrado, um dom. Assim, quando podiam, acabavam devolvendo a generosidade ao agente postal, numa perspectiva de dádiva (MAUSS, 2013; 2015) de uma economia da sociedade, os beneficiários dos 5 xelins devolviam produtos como ovos, maçãs e até mesmo patos e gansos em retribuição ao que haviam recebido, portanto, na efetivação

do contradom (BOURDIEU, 2001; 2012). Os agentes postais eram vistos como pessoas generosas e não executores de ponta de uma política pública de transferência de renda proveniente do Estado.

Assim, vemos que a construção e efetivação de uma política pública precisa gerar mudanças nas feições do Estado Moderno, mas, também, se faz necessário que a própria sociedade passe por mudanças na compreensão e percepção do que se trata e para que serve uma política pública, inclusive no entendimento do que são os direitos, sejam estes individuais, políticos ou mesmo direitos sociais.

Ainda seguindo no texto de Geraldo di Giovanni (2009), temos a apresentação de outro exemplo, agora o de consolidação de uma política pública e de como ela estava incorporada no imaginário coletivo, portanto, estruturada culturalmente na sociedade.

O ano de 1993, portanto, mais 85 anos após o que foi relatado anteriormente ou 43 anos da emergência das políticas públicas em países de capitalismo avançado. O país era a Itália. O governo da ocasião tentou retirar os benefícios que as pessoas idosas tinham para medicamentos. Um direito consolidado. Uma política pública em funcionamento desde muito tempo. O resultado: uma comoção social, com união de todas as centrais sindicais, passeatas, protestos e, por fim, apedrejamentos, pelos idosos enfurecidos, de líderes sindicais considerados fracos e lenientes na negociação com o governo.

Na visão do autor, o que se passou entre um episódio e outro é relatado assim:

Se concordarmos com Eric Hobsbawn, devemos aceitar que o século passado foi o século dos direitos sociais [*nos países de capitalismo avançado, registro nosso*]. Nesse período consolidaram-se direitos de cidadania em sua plenitude, ao mesmo tempo em que passam a ser percebidos e entendidos, no conjunto da sociedade, como justos, como algo que legitimamente pertence a alguém. [...] Provavelmente instaurou-se, no plano sociocultural, que foi descrita por Daniel Bell como a “revolução das expectativas”, na qual os diversos grupos sociais, instituições e mesmo indivíduos, investidos no papel de atores sociais, progressivamente mais conscientes de suas necessidades e carências, passam a agir politicamente, de forma às vezes mais, às vezes menos organizadas, a partir da ideia de um binômio direito/demanda, que pressupõe, sempre, a ação do Estado (GIOVANNI, 2009, p. 8-9).

Para finalizarmos essa primeira parte, faz-se necessária a apresentação que os fatores ora descritos modelaram e modelam as intervenções estatais entendidas como políticas públicas. O processo de modelagem destas intervenções é fruto do choque de uma pluralidade de agentes políticos e sociais, de origens e naturezas diversas, portadores de interesses específicos e atravessados por diferentes visões de mundo e concepções de sociedades, portanto, agentes políticos e sociais consensuais/congruentes e/ou contraditórios/divergentes (GIOVANNI, 2009).

Entendemos estes processos, indicados anteriormente, como sendo típicos das sociedades cada vez mais diferenciadas em que vivemos, com alto grau de divisão do trabalho (DURKHEIM, 2002; 2010), mais individualizadas por serem mais socializadas (SIMMEL, 2014), com maiores desigualdades e atravessadas por jogos simbólicos (BOURDIEU, 2012; 2013; 2020), permeadas de processos e novas configurações civilizatórias organizadas por disputas materiais, de grupos, de classes e mesmo de distinção, status e prestígio (ELIAS, 1994; 2000; 2011; DUBET, 2020).

Tudo isso sendo resultado de processos de longo alcance que mudaram a estrutura demográfica das sociedades, principalmente pelos efeitos da urbanização, das transformações tecnológicas e comunicacionais, da ampliação dos sistemas de ensino, secularização e laicização da vida cotidiana, que somados produzem sociedades mais diversificadas, com diferentes modos e estilos de vida e, portanto, com mais interesses conflitivos que são colocados como agenda na esfera pública e na disputa das políticas públicas, logo, na disputa do próprio Estado, por sua natureza e por seu funcionamento.

Nosso intento de pesquisa é apresentar, por meio de um método fragmentário de pesquisa documental e de análise textual, os processos prévios de formulação e construção das políticas públicas, que são mediados por diferentes agentes políticos e sociais em nossa sociedade, sendo executadas fundamentalmente (apesar de não necessariamente) pela ação do Estado. Nossa pergunta fundamental de pesquisa é: como foram construídas as políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior quando vistas pelas Mensagens Presidenciais (2003-2010) e os relatórios finais das Conferências Nacionais da Igualdade Racial (2005), de Juventude (2008) e da Educação (2010)?

A escolha metodológica tem como objeto a apresentação e consolidação das posições de diferentes agentes sociais e políticos sobre as políticas públicas (de ampliação do acesso à educação superior): **i)** a ação do Estado por meio de políticas públicas do governo federal, extraídas das mensagens presidenciais dos dois mandatos (2003-2010), focalizando nos anos de 2005-2008; e **ii)** dos movimentos organizados da sociedade civil com seus interesses expressos nos relatórios finais das conferências produzidos por delegados/as, pesquisadores/as, especialistas e ativistas ligados à Educação.

A aposta é indicar com estes agentes políticos e sociais influenciam os debates na esfera pública mediante a disputa política e simbólica, produzindo efeitos na execução das políticas públicas no Brasil da primeira década do século XXI, para isso, utilizaram-se de diversos recursos

de manifestação dos seus ideais, projetos de sociedade e de país, dentre os quais os que analisaremos aqui, pois ambos os documentos condensam uma série de recursos traduzidos em proposições discursivas que buscam influir na esfera pública e na sociedade do período.

O foco da pesquisa estará localizado como marco temporal no período dos governos Lula I e II (2003-2010), especificamente nos anos de 2005-2008, onde observaremos os debates mais intensos na esfera pública que darão conta da arquitetura das políticas públicas de acesso ao ensino superior por meio de quatro programas: Programa Universidade Para Todos (PROUNI); Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e as Políticas Públicas de ação afirmativa para o ensino superior, fundamentalmente as políticas de cotas sociais e raciais.

Entendemos esse debate como fruto da agenda democratizante da sociedade visando as instituições de ensino superior (público e privado) no Brasil. Cada um dos programas aqui apresentados foram objetos de debates, consensos e tensionamentos, mas, como veremos nos próximos capítulos, a intensidade das disputas políticas e simbólicas sobre eles apresentará variações por aquilo que implicam nos sistemas de valores, crenças coletivas e sentidos de sociedade.

Das quatro políticas públicas que serão objetos de análise aqui, por serem o meio por onde divisaremos algumas de suas implicações nos termos dos projetos de educação e mesmo do sentido de sociedade, as políticas públicas de ação afirmativa, conhecidas como cotas sociais e raciais, somadas ao REUNI, são aquelas que apresentam o maior grau de controvérsia na esfera pública, cada uma delas por n' razões, muitas vezes organizadas por grupos distintos, mas que convergem em alguma medida por questões de fundo nos argumentos.

Não adiantaremos aqui os consensos e as controvérsias destas duas políticas públicas de ampliação de acesso ao ensino superior, principalmente dos grupos historicamente excluídos, pois isso será tratado no desenvolvimento do texto em momentos específicos.

O indicativo delas será para situarmos o próximo item desta seção, em que, muitas vezes, as políticas públicas são atravessadas por consensos e tensionamentos que transcendem os dados imediatos de intervenção, da ação estatal em sentido fechado, na formulação e execução das políticas públicas, naquilo que será comumente chamado de “entrega”, sendo esse o resultado demandado pela sociedade ou por grupos de interesses que obtiveram mais êxitos nas disputas políticas e simbólicas em uma dada conjuntura histórica.

As políticas públicas atingem mentalidades, valores arraigados, cultura, estrutura social e confrontam, inclusive, zonas de interesses que mexem em privilégios materiais e simbólicos historicamente assentados em uma dada sociedade, no nosso caso de ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil entre 2005-2008.

## **1.2 Disputas de poder e de sociedade na formulação de políticas públicas**

Apresentaremos agora o enquadramento teórico e metodológico que operacionalizamos na pesquisa. O dado aqui é a apresentação da perspectiva adotada sobre o material empírico e documental que mobilizaremos na PARTE 1 e PARTE 2 de nossa dissertação, que consiste em: **i)** Mensagens Presidenciais de 2005-2008, portanto, documentos oficiais que perpassam os dois mandatos (2003-2010) do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, completamente o primeiro e parcialmente o segundo mandato, onde veremos a apresentação do programa de ação governamental para o ano, a prestação de contas do ano anterior, bem como os balanços das políticas públicas ano a ano buscando elementos fragmentários dos 4 programas indicando com isso seu alcance no tempo; **ii)** os relatórios finais das conferências da Igualdade Racial (2005), de Juventude (2008) e da Educação (2010)<sup>12</sup>, onde os relatórios finais são documentos deliberativos das conferências que podem ou não ser usados na íntegra pelos governos ou por suas pastas executivas como o Ministério da Educação (MEC) e mesmo as secretarias especiais ligadas no período à Presidência da República como a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e a Secretaria Especial de Política e Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

Estes dois elementos da pesquisa serão mesclados na PARTE 2 com as críticas e as proposições apresentadas por diferentes agentes políticos e sociais como pesquisadores, especialistas e ativistas ligados à temática da Educação, quando trataremos de modo sumarizado da institucionalização destas políticas públicas.

Todo esse material empírico e documental, que é a base de nossa pesquisa, será mobilizado de modo fragmentário pela própria natureza do nosso direcionamento metodológico,

---

<sup>12</sup> Os textos-base e os relatórios finais das conferências eram para estar todos dentro da periodização da pesquisa entre 2005-2008, mas a conferência da Educação só aconteceu em 2010. Mantivemos a periodização de 2005-2008 porque são os anos em que as políticas públicas de acesso ao ensino superior ganham maior densidade, principalmente em razão das reivindicações que apareceram nas conferências com forte participação social no período. O eixo Educação não necessariamente precisa estar condicionado pela conferência para garantir políticas públicas porque a Educação já é entendida como uma pasta com políticas públicas estabelecidas, consolidadas e perenes dentro da estrutura de Estado. Algo diferente acontece eixos Juventude e Igualdade Racial que vão ganhar maior densidade e pastas especiais a partir dos governos Lula, não possuindo nenhuma das duas uma estrutura consolidada dentro da estrutura estatal.

não sendo possível mobilizar esse material na íntegra, sejam as Mensagens Presidenciais ou os relatórios finais das conferências e, por dado de pesquisa, por se tratar de uma dissertação de mestrado.

Procuramos identificar em cada um destes tipos de documento aquilo que estava relacionado com as políticas públicas de ampliação de acesso ao ensino superior, fundamentalmente os programas: PROUNI, REUNI, FIES e as Políticas Públicas de ação afirmativa para o ensino superior, fundamentalmente as políticas de cotas sociais e raciais. Usamos no tratamento metodológico do material palavras-chave específicas ao nosso tema como “acesso ao ensino superior”; “democratização do ensino”; “igualdade”; “inclusão”, além dos nomes dos próprios programas, “ação afirmativa” e “cotas sociais e raciais”.

Será através destas políticas públicas que visamos apresentar a perspectiva de como elas são atravessadas por disputas de poder e de sentido de sociedade. Não existindo política pública que não seja atravessada por fatores de visão de mundo e/ou ideológicos, assim como, por interesses materiais e simbólicos. Sendo assim, observar as disputas em torno dessas políticas é um bom ponto de ancoragem para compreensão sobre quais os tipos de valores e visões de mundo aparecem na esfera pública visando a influenciar as sociedades e seus caminhos, além das ideias de futuro organizadas por tais ações de Estado.

Dito isso, é possível, em sentido de fundo, compreender em alguma medida quais eram as correlações de forças dominantes no período aqui destacado como ponto de observação temporal das disputas políticas e simbólicas sobre as políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior. O nosso ponto de partida para perspectiva teórica sobre a temática é o apresentado por Geraldo di Giovanni em *As Estruturas Elementares das Políticas Públicas*:

[...] devem ser vistas por quatro diferentes ângulos de observação: **a) Estrutura Formal**, composta pelos elementos: teoria, práticas e resultados; **b) Estrutura Substantiva**, composta pelos elementos: atores, interesses e regras; **c) Estrutura Material**, composta pelos elementos: financiamentos, suportes e custos; **d) Estrutura Simbólica**, composta pelos elementos: valores, saberes e linguagens. É importante notar que a análise das políticas, por intermédio desta proposta, não se faz apenas por justaposição das informações relativas a cada uma das estruturas, mas também pelas relações de mútuas interferências que se processam entre cada uma das estruturas (2009, p. 10-11)

Para efeitos da nossa perspectiva de trabalho e de recorte de pesquisa, vamos nos ater aos elementos **b) estrutura substantiva** (interesses de grupos e classes) e **d) estrutura simbólica** (valores sociais), em que trabalharemos os elementos de constituição e/ou construção das políticas públicas de acesso ao ensino superior. Não entraremos, necessariamente, em toda modelagem da

política pública proposta por Geraldo di Giovanni (2009), principalmente em sua **a) estruturação formal**, que diz respeito aos seus fundamentos e resultados; e muito menos **c) estrutura material**, que busca identificar fontes orçamentárias e de custos para tais políticas. Isso não significa que tais elementos de análise devam ser ignorados, mas, apenas, que não é disso que trataremos na pesquisa por razões de delimitação de objeto<sup>13</sup>.

Nosso objetivo fundamental será o de entender os dados de interesses de grupos e classes e os aspectos das disputas políticas e simbólicas em torno das políticas públicas de educação e não, necessariamente, compreender seus efeitos práticos na vida política e social do país.

Podemos dizer que nosso ponto deve ser visto como anterior ao processo de intervenção estatal finalística, de entrega da política pública. Estamos mais no campo do que justifica uma política pública e/ou uma ação estatal, sendo um objeto em disputa, na esfera pública e por quais meios uma política pública e/ou ação estatal é legitimada na sociedade, como a sociedade reage por meio de seus grupos de interesse e pressão, reivindicando ou rejeitando uma determinada política pública frente ao Estado e como tais políticas são convertidas em interesses gerais da sociedade brasileira. Portanto, nos interessa de maneira fundamental a estrutura simbólica dentre as quatro estruturas elementares das políticas públicas proposta pelo autor gravadas no diagrama 1. Mesmo não especificando cada uma delas, nossa proposta está relacionada com as duas estruturas e suas relações dos quadrantes do lado direito do diagrama.

Nosso objetivo será o de dimensionar a Estrutura Substantiva em relação com os elementos da Estrutura Simbólica. O objetivo de apresentar as relações entre estas duas estruturas têm como finalidade a observação da construção de consensos, mas também dos tensionamentos, sobre as políticas públicas de educação, no nosso caso, dos processos que buscam influir sobre a construção das políticas públicas de acesso ao ensino superior. No primeiro caso, substantivo, é possível divisar atores e interesses, sendo estes: 1) ação governamental mediada pelos interesses expressos no programa de governo e agenda político-partidária na formulação de políticas públicas expressos nas Mensagens Presidenciais; e 2) ação dos movimentos sociais e suas pautas e agendas reivindicatórias que são atravessadas por ação de pesquisadores, especialistas e ativistas políticos e sociais ligados à educação expressos nos relatórios finais das conferências nacionais.

---

<sup>13</sup> Apesar deste indicativo metodológico, observaremos alguns pontos das estruturas formal e material quando apresentarmos dados da consolidação e institucionalização das políticas públicas de acesso ao ensino superior na PARTE 2.

**FIGURA 1 – REPRESENTAÇÃO DAS RELAÇÕES DAS ESTRUTURAS ELEMENTARES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

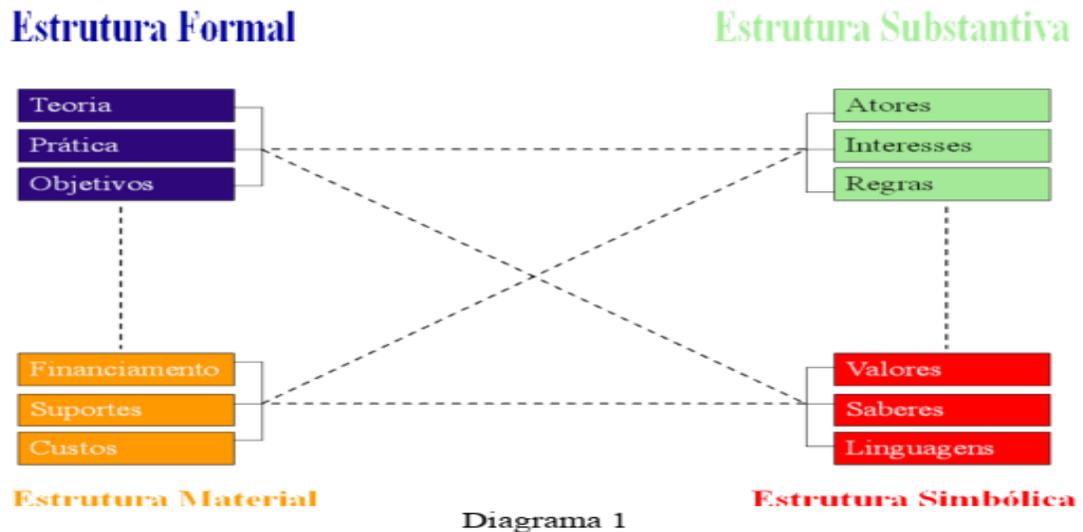


Diagrama 1

**Estruturas elementares das políticas públicas de Geraldo di Giovanni, 2009**

Cada um dos agentes políticos e sociais (na nomenclatura de Giovanni “atores”) da Estrutura Substantiva busca influir na Estrutura Simbólica, visando, sobretudo, a modificação ou manutenção dos sistemas de valores sociais. Mobilizam para isso saberes organizados por meio de discursos, sejam estes mais ou menos ideológicos, portanto, elementos de atuação na esfera pública que busca estabelecer uma disputa política e simbólica na sociedade mais ou menos fundadas em dados científicos. Os meios que utilizaremos aqui para acessar estas duas estruturas elementares serão fragmentos das Mensagens Presidenciais (PARTE 1) e os relatórios finais das conferências quando tratam dos quatro programas de ampliação de acesso ao ensino superior como PROUNI, REUNI, FIES e políticas de ação afirmativa ou as cotas sociais e raciais (PARTE 2).

Defendemos que a junção desta perspectiva metodológica fragmentária de abordagem dos textos (material empírico e documental) com a utilização parcial das proposições teóricas de Geraldo di Giovanni (2009; 2016; 2017), na modelagem da análise das políticas públicas, possa nos dar um quadro de entendimento e compreensão das políticas públicas de acesso ao ensino superior no período de recorte objetivado aqui.

Em situação específica: nos permitirá argumentar que a defesa das políticas públicas de acesso ao ensino superior precisou mobilizar diferentes agentes políticos e sociais para que elas passassem a existir dentro do arcabouço de ação do Estado, sendo uma exigência da sociedade no período. Este foi o meio pela qual a agenda democratizante do ensino superior conquistou adesão,

consentimento e legitimidade na sociedade. Tal processo pode ser entendido como uma disputa adversarial na esfera pública em busca de hegemonia política e social sobre as políticas públicas de educação em sentido fechado. A perspectiva adversarial da esfera pública deve ser entendida dentro do escopo da teoria desenvolvida por Laclau e Mouffe (2015) e Mouffe (2015; 2019), no sentido de precisarem passar por uma operação de disputa política e simbólica antes de sua efetivação em política pública por parte do Estado nos governos Lula. Por isso mesmo, diferentes agentes políticos e sociais foram mobilizados em diferentes etapas e momentos nos dois mandatos presidenciais, como são os casos de participação social nas conferências nacionais.

As Mensagens Presidenciais são um dos meios utilizados para a produção de uma agenda democratizante de acesso às instituições de ensino superior. As conferências são os suportes políticos e sociais desta agenda, com suas reivindicações específicas visando à transmutação em interesses gerais, situação operada por pesquisadores, especialistas e ativistas políticos e sociais ligados à Educação que imprimem um alcance na esfera de atuação discursiva e ideológica sobre estas políticas públicas e mesmo da agenda da sociedade em sentido amplo, tais proposições foram plasmadas nos relatórios finais das conferências. Em resumo: temos aqui um arranjo multifacetado, exercício do poder nas sociedades modernas e democráticas.

Em entrevista ao Jornal do Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro, 2016, Geraldo di Giovanni explica as relações entre Estado e Sociedade e as políticas públicas como exercício do poder:

Embora seja verdade que toda política pública seja uma intervenção estatal, esse conceito se amplia porque o conceito tem que incorporar do que resulta a política pública – e a política pública é sempre resultado de uma interação muito complexa entre o Estado e sociedade. Essa interação tem que ser incorporada no conceito de políticas públicas. [...] Hoje, considera-se Estado democrático aquele que responde às demandas sociais. Nesse contexto, foi surgindo uma nova forma de relação entre Estado e sociedade, uma nova forma política. ***A política pública deixa de ser uma simples intervenção do Estado e passa a ser uma nova forma de exercício do poder numa sociedade democrática.*** Isso acontece em âmbito quase planetário. As políticas públicas são fruto da democratização da sociedade moderna, onde os cidadãos, instituições, organizações sociais, movimentos sociais e organizações não-governamentais participam mais. Ou seja, as instituições atuam como agentes políticos, pressionando, refazendo a agenda do estado. Então, vem desse fato a enorme presença das políticas públicas na vida do homem moderno. É inimaginável pensar hoje, em um país como o Brasil, um cidadão que não participe de alguma política pública, seja como beneficiário, seja como um dos elementos que faz aquela política ser atuada (GIOVANNI, 2016, *grifo nosso*).

Para avançarmos por outras matrizes teóricas, podemos dizer que estamos operando aqui com a composição do *corpus textual* que busca organizar o campo e as posições ocupadas pelos

agentes políticos e sociais, observando como vocalizam as demandas coletivas e individuais, de quais grupos e classes sociais, quais propostas são apresentadas, quais os interesses em jogo (BOURDIEU, 2004) e como é operado o jogo do poder e legitimidade em tal pluralidade de interesses imediatos e difusos.

O destaque em nossa pesquisa está vinculado com este processo singular e de emergência das políticas públicas de ampliação de acesso ao ensino superior que é constituído em um governo com relações diretas com as classes trabalhadoras e populares. O escopo temporal será os anos de 2005-2008, por seu dado de concentração em políticas públicas, mas passaremos de modo fragmentário por todo período dos Governos Lula (2003-2010) com as Mensagens Presidenciais, objetivando, assim, identificar agentes políticos e sociais em consensos e confrontação na esfera pública e, com isso, sinalizar aspectos discursivos de debates. No contrapelo, poderemos esboçar os conflitos e tensões de concepções e até mesmo na elaboração das propostas de políticas públicas.

Nossa aposta é que as políticas públicas nomeadas como PROUNI, REUNI, FIES e as Políticas Públicas de ação afirmativa são pontos de consensos e tensionamentos fundamentais para entendermos as linhas de ação dos mais diferentes agentes políticos e sociais, bem como a estrutura de sentimento tendencialmente hegemônica na sociedade quando observadas pelo crivo de adesão, consentimento e legitimidade dos tipos de políticas públicas construídas, formuladas e executadas.

Vamos operar metodologicamente com alguns elementos da análise do discurso em uma arena adversarial (LACLAU; MOUFFE, 2015) dos sistemas de pensamento (BOURDIEU, 2015) e/ou dos sistemas de representações sociais (HALL, 2016) expressos nas Mensagens Presidenciais e nos relatórios finais das conferências. Em outras palavras, organizaremos por meio de uma abordagem fragmentária as ideias-força, concepções de sociedade e as linhas de ação do Estado na composição das políticas públicas de acesso ao ensino superior no país. Portanto, buscamos em alguma medida dar conta das duas estruturas elementares das políticas públicas indicadas anteriormente. Mas, por essa via também, buscamos acessar a estrutura de sentimento, no sentido dado por Raymond Williams (2011; 2011a ;2013), que perpassa todo esse processo de construção das políticas públicas de ampliação de acesso ao ensino superior, algo que culminará com uma nova linha de atuação e de implementação de políticas públicas destinadas aos que até então foram excluídos da arena e agenda públicas, mas que emergiram nesse período como formuladores e executores destas políticas públicas, não mais como apenas beneficiários.

Como sinalizado por Geraldo di Giovanni (2009) sobre os marcos históricos, temos aqui novas linhas de ação e modificação de percepção sobre as políticas públicas, mas, também, antigos comportamentos e velhas certezas, elementos colocados em circulação na conjuntura histórica ora destacada.

Em alguma medida, uma outra perspectiva estava sendo aberta e emergindo, isso tem relação com uma nova hegemonia que se apresentava no horizonte social e político do país por meio do novo bloco histórico que chegava ao poder, situação que acabou gerando compromissos, mas, como de se esperar em momentos de transição, alguns rompimentos, críticas severas, principalmente uma crise pelas alterações que se desenhavam nas lutas políticas e simbólicas sobre as políticas públicas de acesso ao ensino superior.

### **1.3 Estado, sociedade e a luta por direitos: A educação para todos e todas no Brasil**

Nossa linha temática segue sendo a Educação e seus mecanismos de ampliação do acesso ao ensino superior<sup>14</sup>, mas, de modo específico, a proposta de pesquisa está direcionada pelas articulações entre estruturas de poder, da produção da legitimidade das representações sociais e as disputas políticas e simbólicas sobre as políticas públicas de Educação no Brasil. A disputa política e simbólica pelas políticas públicas de educação, no sentido de uma Educação pública e gratuita, é uma das mais antigas no cenário da sociedade brasileira e do período republicano em nossa história e, por isso mesmo, uma das urgentes nas sociedades modernas, pois será por meio da educação que as posições sociais serão organizadas. Será por meio da ampliação do acesso e dos níveis educacionais de uma sociedade que as posições sociais serão e, em alguma medida ocupadas na contemporaneidade<sup>15</sup>, portanto, a educação é um objeto em disputa, inclusive em sua estruturação

---

<sup>14</sup> É necessário registrar que na tipologia de Martin Trow (2005 *apud* GONÇALVES, 2020) um sistema é universal com taxa de matrículas de mais de 50% entre os jovens de 18 e 24 anos independente da forma institucional de ensino (pública ou privada). O dado no Brasil de 2018 é de 18,5% o que configura nosso sistema como de massas, mas não muito acima do sistema de elite de até 15%. “O Brasil tem baixa escolarização superior” Agência Brasil, Link: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-06/brasil-tem-baixa-taxa-de-escolarizacao-superior-diz-sindicato>, acessado em: 12 set. 2021.

<sup>15</sup> Obviamente que em um capitalismo de tipo dependente como o brasileiro a conquista de maior escolaridade (titulação) não é garantia de posições organizadas pelos diplomas. Vemos o fenômeno de graduados e pós-graduados sofrendo com a precariedade no trabalho, a “uberização” e mesmo o desvio de função, trabalhando naquilo em que exigência de diploma superior não é uma condicionante funcional. Esse fenômeno não é específico do Brasil, apesar do nosso capitalismo dependente de base exportadora de matérias primas e importador de manufaturas. Pierre Bourdieu (2012; 2013 e 2014) já havia identificado isso nos anos 60 na França, país de capitalismo desenvolvido. O fenômeno é caracterizado por ele como “inflação de diplomas”, onde as titulações já não conferiam postos no mundo do trabalho. Coincidentemente, a desvalorização dos diplomas ocorre no momento que as classes até então excluídas começam a adentrar, de modo relativo e em cursos de menos prestígio, ao sistema universitário francês.

hierárquica em termos de poder, renda, status e prestígio, mas também em qualidade de vida, nos modos e estilos de sociabilidades e até mesmo nas formas e comportamentos entendidos como expressão da individualidade.

A educação é objeto em disputa por diferentes grupos e classes e de interesse fundamental da ação do Estado, das agendas governamentais e de intensos debates na esfera pública. Os termos dessa disputa, para ficarmos no período republicano e em tempos mais recentes, pode ser localizado na emergência do movimento da Escola Nova na segunda década do século XX, chegando até ao que foi gravado na Constituição Federal de 1988.

Em sua estruturação básica tal disputa política e simbólica foi ditada por polos em oposição, como qualquer situação política adversarial (LACLAU; MOUFFE, 2015), mas que também produziram alianças políticas em determinadas conjunturas históricas, onde convergiam interesses e sentido de sociedade em termos de uma hegemonia política e social de modernização da sociedade brasileira.

De modo geral, para simplificarmos os termos das disputas políticas e simbólicas ao longo do tempo, temos de um lado dos polos aqueles(as) que defendem uma perspectiva na defesa da universalização da educação, uma educação para todos e todas, gratuita e laica. Portanto, defensores na luta pela distribuição dos bens educacionais e culturais que podem ser convertidos em condições políticas, econômicas e sociais mais igualitárias. E, no outro polo, temos aqueles(as) que organizam uma perspectiva que a educação deve ser algo do cultivo, voltada em seus níveis superiores para poucos(as) ou mesmo para aquisição, incorporação manutenção de bens culturais raros<sup>16</sup>. Nesse sentido, produzem por suas proposições as ideias de merecimento ou mesmo a defesa de privilégios educacionais ou culturais, que são convertidos em processos desiguais, de manutenção dos privilégios de classe ou posições vantajosas em termos políticos, econômicos e

---

<sup>16</sup> Raros por serem para poucos e raros por serem bens escassos ou distribuídos desigualmente na sociedade. Podemos dizer que temos um polo que se reproduz ao expropriar o tempo dos mais desfavorecidos socialmente como meio de manutenção de suas posições de poder ou de sucesso, da fruição e da prosperidade, itens alcançados na incorporação e usos dos bens culturais. Uma educação vinculada e ditada nos termos das classes do privilégio, como descreve Jessé de Souza, fundamentalmente em *A ralé brasileira: quem é e como vive* (2018), temos setores que apostam na cultura como fator de diferenciação social, usam da expropriação do tempo dos mais desfavorecidos econômica e culturalmente, garantindo com isso a “monopolização” de tais bens socialmente produzidos e sua própria reprodução social. São os tipos que diziam que os aeroportos pareciam mais rodoviárias pelo excesso de pessoas das classes populares se deslocando por transporte aéreo. O dado risível: um modal de transporte ser fator de distinção social, já tivemos um tempo em que o “distintivo” era o uso formal da língua ou mesmo a compreensão das artes, um modal de transporte é um rebaixamento de “bens culturais raros”. Mais sobre essa discussão pode ser visto também em *A elite do atraso: da escravidão à lava-jato* (2017) e *Subcidadania Brasileira: para entender o país para além do jeitinho brasileiro* (2018a).

sociais (SAVIANI, 2012). É nessa divisão convertida em disputa e luta que temos os polos de estruturação da educação brasileira, sendo dela ou dos termos dessa disputa política e simbólica que emergem as políticas públicas de educação em nossa história.

A educação será atravessada por interesses do que foi convencionalmente chamado na literatura especializada como ideia-força de uma disputa entre dois *brasis*: o *Brasil moderno e o Brasil do atraso*. Algo que, em certo sentido, organiza nossas mentalidades e as razões da visão e divisão da sociedade brasileira. A Constituição Federal de 1988 (doravante CF de 88) é descrita por Florestan Fernandes, sociólogo e constituinte, como a “*constituição inacabada*” (SEREZA, 2005), no mesmo registro que ele utiliza para descrever a *revolução burguesa* no Brasil como algo por se fazer, algo que não seria mais obra e tarefa da burguesia brasileira (CERQUEIRA, 2013). Florestan Fernandes observa esse processo inacabado pelo nível de exclusão social e do quadro de desigualdade no país, principalmente para as populações negras. Sem a superação deste nível de exclusão e deste quadro de desigualdades, na perspectiva de Florestan, não conseguiremos nem ao menos promover uma formação social calcada na organização do trabalho livre típico das sociedades capitalistas clássicas.

O diagnóstico de Florestan Fernandes se fundamenta nas inscrições da CF de 88 sobre Educação de modo fundamental, apesar dos vários dispositivos inseridos nela, como sendo algo sem regulamentação, com ajustes tardios frente às necessidades históricas da sociedade e das populações em situações de exclusão social e econômica. Mesmo em termos de orçamento previsto, a CF de 88 não desenhava um processo orçamentário de maneira consistente para de fato estruturar uma sociedade com maior grau de diferenciação social organizada por processos educacionais em consonância com a moderna divisão social do trabalho. Portanto, um modelo educacional condizente com uma maior e melhor divisão do trabalho, que seja visto como o meio de fazer frente a esses fenômenos de larga escala típicos do capitalismo em seu sentido clássico. A presente pesquisa tem como objetivo observar em certa medida os desdobramentos dessas disputas políticas e simbólicas que atravessam pelo menos um século da história educacional do Brasil.

Nossa aposta é que todas essas contradições entre o “moderno e o atraso” (ou entre as frações das classes da universalização e das frações das classes do privilégio) se apresentaram em outra configuração nos primeiros anos do século XXI em razão mesmo da formação de um bloco histórico formado neste período em que, trabalhando com as tendências de universalização na educação, ganharam frentes de batalhas importantes, nas quais os discursos sobre igualdade de

condições eram preponderantes, buscando-se por esse meio levar adiante os artigos previstos na CF88 sobre a educação no sentido de laicismo e igualdade de condições e, por outro lado, de garantir a especificidade gratuita e pública da educação em nosso país.

Tal bloco histórico enquanto fração dirigente do Estado fez com que tais tendências da universalização superassem as forças do privilégio no início do século XXI, conseguindo, em certa medida, uma vitória do campo que remonta ao escolanovismo de 1920 até aos princípios consolidados na CF de 88. Tal hegemonia acabou possibilitando uma maior tração para as proposições provenientes de agentes políticos e sociais de diferentes setores que lutavam por uma Educação “gratuita, de qualidade e para todos [e todas]”<sup>17</sup>, dando maior corpo e perfazendo os contornos de uma agenda democratizante do ensino superior.

Tais tendências sempre estiveram no debate público sobre a educação, mas que, em grande parte dos casos, não eram colocadas em prática por forte resistência e travamento operados por setores do atraso e do privilégio, do elitismo cultural e dos projetos excludentes das classes dominantes. Atualmente, esse travamento é operacionalizado pelos novos agentes de mercado que começam a formatar o desenho da educação como mercadoria, não mais como direito, algo típico dos tempos neoliberais da escola como empresa, sendo isso um típico ataque às concepções e valores de um ensino público e gratuito como valor fundamental das sociedades modernas e do Estado republicano (LAVAL, 2019).

---

<sup>17</sup> Agregação da perspectiva inclusiva é historicamente situada e recente. Até o início dos anos 2000, o uso de “para todos” era entendido como elemento de construção da igualdade. Através da crítica se ampliou as categorias em sujeitos e significados, mas em alguma medida o projeto igualitário foi de certa forma escamoteado, já que ele era visto na crítica como limitado ou não de fato universal, muitas vezes visto com uma política de classe que não contemplava as identidades em explosão ou em fragmentação em espiral. Só que isso também era a força desse projeto igualitário. Tanto era isso que os proponentes do PROUNI, muitos com história de atuação e militância desde os anos de 1980-1990, codificaram tal projeto educacional como Programa Universidade Para Todos. O próprio lema do governo, fazendo justiça histórica aos processos de luta iniciados nas décadas de 70 e 80 e seus agentes, é: “Um país de todos” [2003-2010]. O uso de “para todos e todas” e hoje, talvez ainda não tão convencional, “para todes”, fazem parte da história das lutas por classificação no sentido dado por Bourdieu como lutas de legitimação, estão no mesmo nível das definições “o homem e a mulher” (ou seco/úmido; alto/baixo; rico/pobre; dentro/fora; luminoso/obscuro; cru/cozido das categorias básicas de entendimento) no passado como sendo correspondente ou não do universal, valendo como registro e contemplação da ideia de “humanidade”. Isso também pode ser visto como algo das disputas das representações sociais de Stuart Hal, aquilo que sofre uma revolução simbólica. A crítica da linguagem e da própria modernidade problematiza essas categorias para que contemplem de fato a humanidade em suas diferenças de gênero, raça, sexo etnia, cor etc. O que podemos fazer agora, após a inclusão discursiva, é buscar trazer articulação das diferenças com a história das lutas por igualdade, por liberdade e fraternidade que foi deslocada em período recente, pois nessa articulação vemos que ela é uma luta de todos/todas/todes de fato desde seu início. Os Jacobinos Negros descrito na obra de C.L.R. James (2010) estão aí para nos alertar dos ideais que alimentaram revoltas desde o século XIX passando pelas lutas anticoloniais e de independência do século XX.

A singularidade deste momento histórico é melhor expressa pela estrutura de sentimento que pensamos em investigar, sendo o pano de fundo de nosso problema de pesquisa: o bloco histórico que levou ao poder o primeiro operário à Presidência da República, ganha a disputa em termos da hegemonia política e, por isso vence, em primeiro momento, a disputa no campo político e simbólico para, na sequência, garantir os meios materiais e práticos para fortalecimento das proposições de universalização de direitos, da igualdade e da efetivação de políticas públicas para amplos setores da sociedade. Fundamentalmente, políticas públicas de ampliação dos direitos de acesso à educação, principalmente do acesso ao ensino superior dos grupos historicamente excluídos dos bancos universitários, buscando com isso cumprir as promessas de um Brasil organizado por premissas de um projeto da modernidade, não apenas como um país da dominação de classe e da superexploração da mão-de-obra escrava.

Para exemplificarmos isso, se faz necessária a indicação de pelo menos um movimento social que tenha a educação como horizonte de ação e de um projeto de emancipação social e coletiva. Para não ficarmos nos convencionais, nos termos de organização política e de classe, como sindicatos ou movimentos de professores(as) e estudantes, nos valeremos aqui do exemplo de frações do movimento negro<sup>18</sup>, que mudam a orientação de sua militância, da luta exclusiva antirracista e de educação da sociedade, para a articulação do antirracismo, da superação dos preconceitos e na luta por acesso à educação pública para as populações negras e/ou marginalizadas na formação social do Brasil. Temos aqui a emergência do Movimento Negro Unificado (MNU) na passagem dos anos de 1980.

O que se passa, seguindo aqui Nilma Gomes (2017), é que frações do movimento negro identificaram que a manutenção do racismo na sociedade brasileira era mais bem compreendida pelo direito à educação que era negado sistematicamente aos negros e às negras pelos grupos detentores de poder das classes dominantes (em sua maioria compostas de pessoas brancas). Diante de tal visão política e diagnóstico, o movimento negro, que no início apostava em uma

---

<sup>18</sup> Falamos em frações do movimento negro, pois seguimos aqui nos diferentes formatos que emergem como o movimento negro, no uso correto “movimentos negros”, no plural mesmo, fixando aquilo que Amílcar Pereira *et al.* dizem sobre eles como sendo movimentos que politizam a sociedade em suas mais diferentes expressões, na luta antirracista, por educação, pelas críticas aos processos sociais de inclusão, sindical e partidária, mas também em suas vertentes dos projetos afrocentrados, melhor: etnocêntricos, África mítica e originária e até mesmo de pureza racial. Não há, nem nunca houve, um único modo de ser negro ou negra, desta forma, são retomadas aqui as proposições de Joel Rufino dos Santos sobre movimento negro fechado e aberto, que o movimento negro é aquilo que ele legitimar como movimento negro (*apud* PEREIRA, 2020), inclusive em suas vertentes: essencialistas, etnocêntricas, reacionárias e mesmo fascistas ou integralista, esta última no Brasil dos anos 1930.

universalização de direitos de tipo integrativo, como imaginado pelo ideal republicano, quase no modelo durkheimiano, e no antirracismo como prática de esclarecimento social, opera uma torção tática e estratégica de ação política e educacional nos anos 80 do século XX, virando assim a chave para as disputas sobre a Educação em nosso país.

Vendo que, na negação de seus direitos à educação era que se operava de fato a dominação pela negação dos seus direitos políticos, de cidadania e das posições na hierarquia social, o MNU procura, por meio da diversificação de ações, garantir que tais direitos fossem não só colocados na lei, mas respeitados, legitimados e reconhecidos socialmente. A linha de atuação em mudança, a partir dos anos 80, de frações do movimento negro, muito influenciada também pelas próprias possibilidades asseguradas em termos formativos da linha política anterior, que fomentava a formação acadêmica de seus militantes, é a de focalizar as ações na perspectiva de reparações históricas e das políticas públicas de tipo afirmativas, visando, sobretudo, a uma ampliação do acesso das pessoas negras aos espaços de conhecimento, mais especificamente as universidades, pois isso poderia garantir os meios de acesso aos postos de poder e decisão fundamentalmente. Isso aparentemente gerou contradições dentro do próprio movimento negro que perduram até hoje.

Nas palavras de Nilma Gomes:

Foi nesse momento que as ações afirmativas, que já não eram uma discussão estranha no interior da militância, emergiram como possibilidade e passaram a ser uma demanda real e radical, principalmente a sua modalidade de cotas. [...] A partir da segunda metade dos anos 1990, a raça ganhou outra centralidade na sociedade brasileira e nas políticas de Estado. A sua releitura e ressignificação emancipatória construída pelo movimento negro extrapola os fóruns de militância política e o conjunto de pesquisadores interessados no tema. [...] A culminância do processo de inflexão na trajetória do Movimento Negro Brasileiro aconteceu nos anos 2000, momento este que pode ser compreendido como confluência de várias reivindicações desse movimento social acumuladas ao longo dos anos (2017, p. 32-34).

Deste breve esboço de momentos de disputas políticas e simbólicas sobre a educação, indicamos que nosso objetivo é investigar as proposições de diferentes agentes políticos e sociais na consolidação desta agenda universalista da educação, mas, em sentido contrário ou em contrapelo, situar os agentes contrários à agenda de democratização de acesso ao ensino superior. Os rastros desta disputa estão na identificação dos agentes políticos e sociais em luta, quais as grades discursivas foram utilizadas por eles e como isso gerou o campo de ação organizado em termos de hegemonia política, na produção da legitimidade, de novas representações sociais e da sociedade no período de 2005-2008.

O Brasil é conhecido por ser o país que mais tardiamente implementou um sistema de ensino, só registrando no século XX esboços de uma estrutura universitária. Os filhos das classes dominantes iam para o exterior, era o Brasil do bacharelismo. Até 1988 a educação não era um direito em todas as fases da vida dos indivíduos, grupos e mesmo das classes sociais. A educação fundamental até o ensino médio só se torna obrigatória em sua oferta para todos e todas após a Constituição de 1988. Quando fazemos o recorte por raça/cor e/ou social, o abismo educacional fica mais evidente. Por isso, a educação é um elemento de disputa de calor intenso, mas, sobretudo, é uma demanda fundamental dos grupos historicamente excluídos dos processos educacionais que fundamentalmente apostam em sua universalização ou democratização do acesso.

Investigar momentos em que tais demandas e interesses foram atendidos é o que podemos fazer para compreensão do que deu certo e do que pode ser objeto de crítica nos termos das políticas públicas em sentido amplo e das políticas públicas de acesso ao ensino superior na especificidade. Emular Darcy Ribeiro que o “fracasso da educação” é um projeto das classes dominantes, é algo acertado, e nos ajuda a situar os adversários das propostas universalistas ou de direitos, mas pouco nos fornece dos momentos em que a educação foi objeto de políticas públicas que visavam à superação desse projeto voltado ao fracasso educacional e, portanto, de superação do próprio fracasso, construindo condições de igualdade na sociedade brasileira.

Segue sendo um fato que, em termos gerais, os projetos educacionais sempre estiveram (e vão estar) atrelados às diferentes concepções e visões de sociedade, representações sociais e, portanto, das formas que assumem as relações de poder e dominação e, por contraste, as relações de contrapoder e resistências nas sociedades modernas. O Brasil não é diferente. Os consensos e os tensionamentos das forças sociais seguem sendo uma constante, um padrão, entre posições segregativas e universalizantes, entre o acesso ampliado ou restrito dos bens econômicos, políticos, sociais e culturais nas mais diferentes sociedades e contextos históricos.

Esse processo é similar ao da grande transformação das relações entre o mercado e a (auto) proteção da sociedade identificado por de Karl Polanyi (2000) na Inglaterra na emergência do liberalismo clássico. A escassez ou a distribuição mais igualitária de tais bens indica o que está em disputa em um dado momento histórico de uma sociedade, quem está vencendo a disputa em termos hegemônicos nas articulações das instâncias discursivas (LACLAU; MOUFFE, 2015; MOUFFE, 2019), qual bloco dirige o processo histórico.

A educação, enquanto sistema e em seu sentido amplo, não tem como estar longe destes consensos e tensionamentos, das disputas em articulação da cultura e do poder. Em seu sentido fechado: o acesso à educação de maneira restrita ou ampliada, por corte elitista, casta/estamento (privilégios) ou de grupos e classes sociais (esboço de universalização) é o ponto de tensão, é o nó crítico das disputas políticas e simbólicas nas sociedades modernas. Em derivação, tal nó crítico tem como pano de fundo (ou a correspondência) as linhas de força que conformam disputas entre os diferentes grupos e frações de classes sociais organizadas com diferentes concepções e visões de sociedade e, pelo específico, de diferentes concepções de educação em uma dada sociedade.

A formatação da tensão é dada pelas perspectivas, concepções e visões sobre os projetos educacionais em confrontação dentro de diversos campos, que são atravessados por interesses restritos e interesses difusos de amplos ou voltadas para amplos setores sociais. O quadro da disputa social pode se dar por concepções sociais e educacionais de diferentes momentos históricos apresentados na atualidade. Ideias e valores não necessariamente caem em desuso, são descartados como obsoletos, com o passar do tempo e da conjuntura, mas podem a todo momento ressurgir como nova aposta de projetos de educação e mesmo de sociedade. A mudança estrutural das lógicas sociais não implica que concepções parem de operar — no limite viram objeto de deslocamento histórico ou anacronismos.

Já tivemos formas e conflitos de concepção e visões do tipo: uma educação para agentes dominantes sendo estes treinados para posições de mando e conhecimento e os agentes dominados para posições de obediência e execução de tarefas. Essa estruturação hierárquica pressupunha uma concepção de sociedade de tipo aristocrática e/ou servil onde as posições sociais estão determinadas pelo nascimento. Atualmente, tal concepção entrou em metamorfose e opera no arranjo elitista e meritocrático em sociedades de bases democratizantes, mas neoliberais em sua formatação social, de valores e econômicas. Tal concepção confronta o ideário republicano da igualdade formal, pois o caráter elitista pressupõe a “eleição do melhores” e a “meritocracia” (de invenção recente e como distopia)<sup>19</sup> só existe onde há alguma igualdade de condições, mesmo que

---

<sup>19</sup> Os “conceitos” de mérito e de meritocracia, se é que podemos dizer que são conceitos, são invenções do sociólogo Michel Dunlop Young, no romance *The Rise of Meritocracy* de 1958, os termos são pejorativos no romance ou são mais bem entendidos no contexto da obra como distopia e piada do que como uma questão de fato das sociedades. O fato é que tal compreensão caiu nas graças das frações direitistas e liberais por dar “fundamento” às ideias de self-made man e do “esforço individual” nas conquistas, ganhando depois adesão de setores esquerdistas. É compreensível pensadores liberais caírem em mitos de fundação das sociedades (como desvio para explicar as sociedades e valores burgueses), eles possuem as robinsonadas e a “guerra de todos contra todos” no “estado de natureza” de uma antropologia imaginária da pena de Hobbes, mas tais proposições entrarem no pensamento de esquerda é algo que

mínima ou apenas formal. O ideal republicano, mesmo que falho, não é animado por essas duas vertentes onde ainda há o predomínio de vantagens sociais por nascimento, mas, sim, pelos deslocamentos meritocráticos, sendo seu ideal as condições de igualdade formal. O ideal republicano é, antes de tudo, uma espécie de nivelador social de primeira linha.

É na compreensão dos consensos e tensionamentos, das disputas sobre concepções e visões de sociedade e de educação na esfera pública que a pesquisa pretende fazer uma incursão de investigação. Tendo como questões suplementares as apresentadas anteriormente: por quais meios e de que forma um novo bloco histórico dirigente se apresenta como hegemônico na conjuntura aqui destacada? Quais as instâncias discursivas foram mobilizadas pelo bloco histórico hegemônico (vencedor das eleições presidenciais de 2002) para disputar a sociedade e com isso alavancar políticas públicas de maior fôlego universalizante, situando em como isso contribuiu para que esse bloco histórico vencesse em determinada conjuntura histórica os debates sobre as concepções e visões das políticas públicas de acesso ao ensino superior e mesmo de sentido de sociedade no período de nossa pesquisa?

#### **1.4 A construção das políticas públicas de acesso ao ensino superior<sup>20</sup>**

Em termos gerais, a definição formal de política pública é registrada na literatura especializada por um conjunto de ações e decisões tomadas prioritariamente pelos governos (federal, estadual e municipal) visando a atender a determinadas necessidades da sociedade nas mais diferentes áreas, tais como: saúde, educação, transporte, economia, cultura, segurança, meio ambiente, dentre outras. A política pública é elaborada levando em consideração processos de análise e

---

precisa ser rastreado (além de conter certa ironia e ser engraçado). **Resumo:** “A obra retrata uma Inglaterra do futuro em que as pessoas são classificadas de acordo com sua inteligência, medida por testes padronizados. Os “mais inteligentes” recebem a melhor educação e tem acesso aos melhores empregos, e os “menos inteligentes” ficam com o que sobra. Mas esse sistema, que Young batiza de “meritocracia”, contém distorções evidentes: os “mais inteligentes” o são, em parte, justamente porque recebem educação de qualidade – sem a qual os “menos inteligentes” jamais terão qualquer chance de ascender.” Link: <https://super.abril.com.br/coluna/bruno-garattoni/a-palavra-meritocracia-foi-inventada-por-um-escriptor-de-esquerda-e-e-uma-distopia/> Acessado em: 3 abr. 2022.

<sup>20</sup> O acompanhamento de todas as políticas públicas de acesso ao ensino superior pode ser feito pelo site ACESSO ÚNICO do MEC. Objetivos do site: Entenda o que é o Projeto Acesso Único: O MEC está redesenhando soluções de tecnologia para os seus sistemas eletrônicos, por meio dos quais são ofertadas oportunidades de acesso ao ensino superior, como o Sistema de Seleção Unificada (**Sisu**), Programa Universidade para Todos (**Prouni**) e Fundo de Financiamento Estudantil (**Fies**). Trata-se do Projeto Acesso Único, iniciado com o desenvolvimento do Portal Único de Acesso ao Ensino Superior (Acesso Único), que tem a mesma marca do projeto, sendo uma parte relevante dele, mas não o todo. Ambos, projeto e novo portal, continuarão em desenvolvimento, ganhando ampliações e aprimoramentos, até o final do ano. O Projeto Acesso Único está alicerçado em princípios como: segurança digital, modernidade, transparência, participação do usuário, integração, inteligência, monitoramento e economicidade. <https://accessounico.mec.gov.br/> Acessado em: 25 abr. 2022.

planejamento, levantamento de problemas das mais diferentes ordens, cenários e as oportunidades de execução. Além disso, uma política pública pressupõe a definição de objetivos e metas que organizam a formulação de estratégias e mesmo a alocação de recursos para execução das ações previstas.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2003 p. 12-13).

É possível afirmar que, agora jogando no plural, as políticas públicas podem ser implementadas em diversos níveis governamentais, como federal, estadual e municipal, pactuados e com a participação de diferentes agentes políticos e sociais, que podem ser: organizações da sociedade civil, empresas, profissionais, indivíduos, especialistas, a fundamentalmente grupos e classes sociais com interesses imediatos e difusos. A medição e avaliação contínuas dos resultados das políticas públicas são algo fundamental para o processo de aprimoramento e ajuste das ações, correção de rotas e continuidade, garantindo, assim, pela institucionalização destas políticas públicas, que as necessidades da sociedade sejam de fato atendidas de forma racional, eficiente, eficaz e que sejam entendidas em seu sentido de universalidade.

Deslocando destas observações mais formais sobre o que são as políticas públicas, observa-se que, nas Mensagens Presidenciais, as políticas públicas passam por processos contínuos de avaliação, medição e monitoramento. Os desdobramentos das mensagens, em modo de repetição em diferentes anos, significa em primeiro lugar: uma defesa destas ações na esfera pública, um jogo político e simbólico sendo alinhavado e direcionado para diferentes agentes políticos e sociais, correspondendo ao mesmo tempo, a um processo formal de prestação de contas, tanto ao parlamento como para a sociedade, mas também o indicativo de que a manutenção destas políticas públicas são prioridades do governo, dizem respeito ao programa eleito nas urnas. Sendo assim, é um programa repassado e ajustado em diferentes momentos dos mandatos presidenciais visando responder a vontade expressa nas urnas como origem, mas também aos anseios sociais em sentido amplo, respondendo aos valores sociais mais altos da sociedade.

Em um processo marcado por diferentes visões de sociedade, as Mensagens Presidenciais jogam no direcionamento da posição do campo político que o presidente está alinhado, sendo as políticas públicas o meio de visualização desta posição tanto em termos políticos como simbólicos, o que, de alguma forma, coloca estas comunicações como forma de construção e manutenção de uma agenda em uma esfera de disputa estratégica dentro de uma disputa adversarial visando à prevalência de uma hegemonia política de longo prazo, mas que joga com os acertos e erros dados na conjuntura (LACLAU; MOUFFE, 2015).

Portanto, temos aqui um adensamento na definição das políticas públicas como um processo político mais amplo, onde:

[...] enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores (SOUZA, 2003, p.13).

Sendo assim, as Mensagens Presidenciais mobilizam em todos os momentos aspectos políticos e simbólicos em sentido amplo como mecanismo de sinalização do sentido de sociedade que está sendo defendido. Nas diversas citações que apresentaremos, observam-se ideias-força e apelos sobre a promoção das condições de igualdade, justiça social, solidariedade, participação social, distribuição de renda, combate a todas as formas de preconceito, pelo desenvolvimento sustentável, entre outras. As políticas públicas objetos de nossa pesquisa (PROUNI, REUNI, FIES e políticas públicas de ação afirmativa) servem como elementos de efetivação e ativação de interesses de grupos e classes sociais, bem como de valores latentes e manifestos em nossa sociedade. Estamos, assim, dentro de duas das quatro estruturas elementares das políticas públicas ou passando por aspectos das estruturas substancialista e simbólica (GIOVANNI, 2009).

Ao mobilizar diferentes agentes políticos e sociais e, mesmo, diferentes instituições, o presidente, por meio das mensagens, acaba por construir uma esfera pública porosa à pluralidade, acena para o reconhecimento de agentes políticos e sociais até então colocados de forma lateral no debate público, concedendo-lhes legitimidade de participação no espaço político, situando estes

agentes políticos e sociais como não só beneficiários das políticas públicas, mas também formuladores e executores de tais ações voltadas para os interesses específicos dos grupos e classes e mesmo do governo e do Estado, mas também com os interesses e os valores mais amplos da sociedade.

Tal estratégia resulta em mais vozes, pluralidade e o reconhecimento de grupos e classes sociais antes distanciados do debate público, da esfera pública legítima, portanto, política em sentido fechado. Por outro lado, e ao mesmo tempo, o que se projeta assim são os contornos e compromissos de um campo político de novo tipo que, ao ver suas demandas atendidas, entra em apoio e na defesa das medidas governamentais ou fundamentalmente no apoio e defesa das políticas públicas de interesses deste mesmo campo político, dando força ao bloco dirigente ao mesmo tempo que consolida uma hegemonia política e social deste bloco histórico.

No apelo à mediação institucional das mensagens, ocorre uma partilha de poder para resolução dos problemas que afligem nossa sociedade, acena para corresponsabilidade sobre as formas de solução e de gerir estes mesmos problemas. Ao indicar o parlamento, o judiciário, as outras instâncias governamentais e mesmo a sociedade civil, temos o desenho da produção de consensos e tensionamentos políticos e sociais de longo alcance sendo vocalizados nas Mensagens Presidenciais. Registramos alguns recursos importantes da confecção discursiva das Mensagens Presidenciais que visam garantir uma incidência mais eficaz nos debates na esfera pública, sendo isso algo fundamental nas disputas políticas e simbólicas na atualidade.

Destacamos das mensagens, principalmente sobre as políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior, os dados que passam por uma *continuidade das prioridades do governo*, nos quais será observada a repetição das políticas públicas ao longo da comunicação oficial, o que significa que o governo mantém a diretriz de seu programa sufragado nas urnas por meio do estabelecimento das prioridades orientadas pela correlação de forças vitoriosas, legitimadas pelas urnas.

Ao reiterar a importância da agenda democratizante do acesso ao ensino superior, por exemplo, as mensagens reafirmam o compromisso do presidente na continuidade das políticas públicas que efetivam essa mesma agenda. Por outro lado, temos a *expressão de valores sociais e princípios*, em que as políticas públicas relacionadas ao tema da ampliação do acesso ao ensino superior reforçam a posição do governo dando materialidade aos compromissos na promoção das

condições de igualdade, por justiça social e do reconhecimento das demandas dos grupos e classes sociais historicamente excluídos das universidades.

O que nos leva para uma resposta às *demandas e ideais da sociedade*, sendo a repetição uma forma de sinalização da continuidade destas políticas públicas ao longo do mandato, que o governo está atento a essas demandas e construindo meios para efetivá-las. Algo que gera um *fortalecimento da agenda política do governo*, pois se consolida na sociedade civil organizada o apoio desta mesma agenda, o que cria processos de hegemonia política e social, algo que reflete em outros poderes de Estado, pois temos, assim, a reiteração da legitimidade das ações estatais em confluência com os interesses mais gerais da sociedade.

Em síntese, a repetição de políticas públicas nas mensagens presidenciais pode ter diversos significados, mas geralmente indica que o governo mantém em perspectiva certas prioridades organizadas por seu campo político e projetadas como uma visão de sociedade e futuro, significando estar comprometido em implementar e aprimorar essas políticas públicas para atender às demandas destacadas por uma fração da sociedade, mas que visam a promover, na medida do alcance destas ações, destas políticas públicas, o bem-estar de amplos setores ou mesmo grupos e classes sociais e da própria sociedade.

Antes de iniciarmos os trabalhos com nosso material empírico e textual, faz-se necessário um apontamento metodológico sobre o tratamento dado a estes materiais chamados “Mensagens Presidenciais”. Apesar de nosso levantamento de dados ter sido completo, resgatamos todas as mensagens de 2003 até 2010, dos dois mandatos do Presidente Lula, nosso foco será nos anos de 2005-2008, mas, para efeitos de exposição, vamos apresentar as mensagens de 2003 e 2004 porque ambas nos permitem duas coisas: **1)** com a mensagem de 2003 situar como o grupo dirigente que emerge nas eleições de 2002 dentro do bloco histórico que chegou ao poder coloca em perspectiva o país e o Estado brasileiro; e **2)** após tomar “pulso” do Estado e suas políticas públicas como este grupo dirigente começa a esboçar suas políticas públicas ou dar continuidade nas já existentes.

Registrado isso, vamos trabalhar com seis das oito mensagens presidenciais dos anos de 2003-2008, mas salientamos que nosso recorte visa os anos de 2005-2008 por razões de concentração das políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior. As duas últimas estão excluídas por razões de propósito de pesquisa. Ambas apresentam dados objetivos de materialidade das políticas públicas, resultados e metas, elementos importantes, mas que fogem da

nossa proposta de trabalho que está mais relacionada pela forma que são esboçadas no plano político e simbólico as políticas públicas.

Defendemos que essa primeira operação de esboço das políticas públicas na esfera pública dentro de uma perspectiva adversarial é ponto de ancoragem para o sucesso, justificativa e legitimidade de qualquer política pública, sendo tão ou mais importante que a entrega das políticas públicas prontas e em execução. Sem a operação simbólica que atravesse interesses e valores da sociedade as políticas públicas podem não se realizar.

## **1.5 Mensagens Presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva**

### **2003: Parlamento, programa de governo e as bases sociais das políticas públicas**

#### **17 de fevereiro**

A Mensagem do Presidente é uma comunicação feita pelo governo ao congresso no início de cada ano legislativo. No seu aspecto formal, ela pode ser entendida como a agenda do governo para o ano legislativo. Como é uma comunicação feita todo ano até o fim do mandato, toda comunicação presidencial destinada ao congresso é a agenda política do governo de ocasião, mas, conjuntamente, uma prestação de contas do ano anterior. De maneira geral, a mensagem presidencial oferece ao parlamento as políticas públicas que estarão na agenda política do país, com isso, o governo inicia o processo de debates na esfera pública.

A mensagem ao congresso pode ser considerada uma espécie de programa de governo por ano, em que o presidente apresenta suas intenções e planos para o próximo período legislativo. Além disso, a mensagem também pode incluir uma prestação de contas do executivo perante o legislativo, em que o presidente pode apresentar as realizações e os resultados do governo durante o período anterior. Nesse sentido, a mensagem pode servir como uma ferramenta de transparência e prestação de contas do governo perante a sociedade e os poderes legislativos e até mesmo para o judiciário. Em resumo: A mensagem do presidente ao congresso é uma comunicação oficial enviada ao Congresso Nacional, em que se apresentam as suas prioridades, planos e políticas públicas do governo durante o próximo ano.

No enquadramento teórico que trabalhamos aqui, podemos dizer que a mensagem opera comunicando tanto nos aspectos das *estruturas substanciais* quanto das *estruturas simbólicas*, ela visa a, em alguma medida, atuar sobre os interesses dos grupos sociais, assim como agir sobre os valores sociais mais amplos da sociedade. A Mensagem Presidencial produz efeitos na esfera

pública. Portanto, produz linhas de entendimento e compreensão sobre as estruturas elementares das políticas públicas, mas também sobre os projetos de sociedade.

A primeira mensagem do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi feita em *17 de fevereiro de 2003*. Sendo a primeira mensagem, o presidente não pode ainda apresentar uma prestação de contas do período anterior, sua intenção principal é apresentar o programa de governo vencedor no pleito do ano anterior, sendo resultado de todas as forças e agentes políticos e sociais que apoiaram aquele programa, assim, formam o bloco histórico vencedor na conjuntura, garantindo legitimidade ao grupo dirigente em executar o programa vencedor, sendo o presidente a expressão máxima tanto do grupo dirigente como do bloco histórico. Estamos aqui mais em uma espécie de carta de intenções que propriamente com políticas públicas em processo de execução.

Todas as oito mensagens do presidente Lula foram apresentadas no início ou na primeira sessão legislativa do ano, consta nelas uma carta de apresentação do presidente, onde são esboçadas as linhas gerais da mensagem. Compõe também uma apresentação mais estrutural da mensagem no seu primeiro capítulo. Após isso, a mensagem apresenta sua estrutura temática ao longo do texto.

Para efeitos da abordagem aqui definida, faremos um acesso fragmentário do *corpus textual e/ou base empírica* que construímos, sendo as mensagens parte deste mesmo corpus e/ou base empírica, mas, de modo preciso, a compreensão destes documentos será sempre por uma perspectiva mais sistemática, as políticas públicas apresentadas fazem parte de uma visão de conjunto das ações e espaços de atuação das intervenções estatais por meio das políticas públicas aqui analisadas. As mensagens são pensadas sempre em uma organização articulada e sistêmica das políticas públicas em construção e em execução, pois objetiva-se assim apresentar um plano de trabalho para o ano corrente, sendo a mensagem a agenda governamental.

Nessa mensagem de 17 de fevereiro, Lula apresentou as principais diretrizes do seu governo, incluindo ações para a geração de emprego e renda, a redução da pobreza e da promoção das condições de igualdade, a reforma agrária, a educação, a saúde e a segurança pública, entre outros temas. A mensagem também destacou a importância do diálogo e da cooperação entre os poderes para a construção de um país mais justo, equilibrado e igualitário, com mais participação e controle social.

Em todas as mensagens presidenciais observamos uma deferência do presidente ao congresso nacional. O presidente Lula reforça os aspectos formais da democracia representativa,

mas, por outro lado, sempre apresenta uma visão da pluralidade de vozes em nossa sociedade, indicando a necessidade de a sociedade civil organizada participar ativamente da vida política do país, definindo seus rumos, projetos e intenções de futuro.

O sinal da deferência do presidente ao parlamento é visto no que segue da Mensagem Presidencial de 17 de fevereiro de 2003:

Somos representantes de poderes distintos, mas igualmente legítimos e fundamentais para o bom funcionamento da democracia. Prestigiar o Congresso Nacional é dever de todo cidadão. Mas, no meu caso pessoal, é bem mais um dever. É, explicitamente, um tributo ao papel insubstituível do Parlamento na vida democrática. Todos nós que experimentamos na carne as consequências do regime autoritário sabemos a falta que faz e a importância que tem um parlamento livre. Justamente pela sua diversidade e pluralidade, o parlamento é o espaço por excelência de debate sobre os desafios imediatos e históricos do País. É o espaço de construção negociada daquelas sínteses que permitem o avanço do país no rumo da prosperidade e justiça. Nós fomos eleitos para mudar o Brasil. E temos plena consciência de que só iremos mudar o Brasil juntos, fazendo convergir, democraticamente, a vontade dos Poderes da República, em sintonia com a participação efetiva do conjunto de nossa sociedade (BRASIL, 2003, p. VII).

Mas mais do que a deferência, outros sinais para as disputas políticas e simbólicas são importantes aqui, como, por exemplo, a indicação de um agente político e social para a construção de consensos entre os poderes para valores democráticos, de respeito institucional e participação social, mas também para a convergência das políticas públicas voltadas para conquista de prosperidade e justiça, respeitando os aspectos da diversidade e pluralidade políticas expressos de modo fundamental pelo parlamento do país. As posições contrárias a estes ideais e valores também são apresentadas como experiência histórica na sinalização dos tempos de autoritarismo no nosso país.

Ainda estamos nos termos mais gerais da mensagem, não entramos nos itens setoriais da comunicação presidencial ao parlamento que nos interessam. Sublinhamos, entretanto, que estes dados da mensagem são importantes porque serão utilizados pelo Presidente Lula de modo recorrente, como padrão discursivo, temos aqui uma incidência sobre os valores sociais operados do primeiro mandatário da nação. Isso indica o fio de continuidade do governo, mas também é expressão dos valores sociais que o agente político e social busca animar e mobilizar em uma arena adversarial. É também expressão dos interesses no interior do governo vocalizado na esfera pública pelo Presidente da República. Sendo assim, há um duplo movimento aqui, interno e externo, de interesses que perpassam por dentro e vindo de fora, mas também joga com os valores comuns da sociedade.

Sobre a construção das políticas públicas temáticas em nossa proposta de abordagem, observamos que a primeira Mensagem Presidencial apresenta o tema da Educação dentro do capítulo “Compromisso Social”, já Igualdade Racial aparece dentro do capítulo “Justiça, segurança e cidadania”. Juventude ainda não aparece como proposição governamental como tema específico da agenda de intervenção estatal, podemos dizer que é um tema diluído nos 31 temas específicos dentro de 9 temas estruturais do documento presidencial.

É necessário registrar que a Mensagem Presidencial é um documento organizado de modo em que as políticas públicas são apresentadas de modo integrado e em relação, pensadas para produzir efeitos de ação estatal que impactam o conjunto da sociedade. Já nossa aposta metodológica é de destacar de modo fragmentário as políticas públicas do nosso interesse, lendo cada uma delas de modo específico, buscando apreender mais o esboço e o sentido das políticas públicas do que registrando cada uma delas como peças em um conjunto mais amplo de ações. Buscamos, portanto, precisar os pontos de interesses (estrutura substancialista) e de valores (estrutura simbólica) das políticas públicas de acesso ao ensino superior no país.

Registramos que Educação como tema geral apresenta 9 das 266 páginas do documento (sem contar as 3 páginas da carta de apresentação presidencial). Igualdade Racial aparece com 2 páginas. Porém, se registrarmos apenas Educação superior, temos uma página no documento.

Das proposições do governo sobre o Ensino superior para a agenda pública, a Mensagem Presidencial apresenta a intenção de ação na otimização da capacidade instalada de vagas nas universidades públicas. É o esboço de uma política pública que busca uma racionalização das vagas remanescentes nas instituições de ensino superior, mas, conjuntamente, a sinalização incipiente da agenda democratizante de acesso ao ensino superior.

Essa medida tem um forte componente social, porque se propõe a oferecer uma quantidade maior de vagas no sistema federal, visando beneficiar um grande contingente de estudantes que não pode dar continuidade por não ter acesso ao Ensino superior gratuito (BRASIL, 2003, p.61).

A Mensagem Presidencial também sinaliza os estudantes como agentes políticos e sociais de direito na estrutura de poder, que precisam se engajar nos processos de poder e decisão, para além da Educação, portanto, nas ações de combate à fome e a pobreza. Podemos dizer que aqui é um indício do tema da Juventude colocado de modo diluído dentro dos debates sobre a Educação e da política institucional em sentido amplo, já temos uma evidência simbólica da juventude como agente político e social importante na sociedade.

Em 2003, já temos os primeiros indícios de reformulação de um dos programas que destacamos como de nosso interesse para análise da construção das políticas públicas, trata-se do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que é visto pela nova administração federal como uma política com necessidade de reformulação, inclusive no aumento na quantidade de oferta de novos financiamentos, portanto, uma crítica e uma ação de ampliação do programa:

Pretende-se, ainda, reformular o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES para que mais jovens possam frequentar a universidade, uma vez que, no sistema atual, essa possibilidade é bem restrita, Já existem recursos para 70 mil novos financiamentos (bolsas), o que permite a ampliação do programa (BRASIL, 2003, p.63).

Temos, portanto, um balanço do caráter restritivo de uma política pública e a sinalização de que o Estado agirá por uma demanda de ampliação dos recursos para o acesso ao ensino superior. É um debate sendo aberto: otimização da capacidade instalada das universidades públicas e mais recursos para o financiamento de estudantes no ensino superior privado. Nos dois casos busca-se atingir estudantes com impossibilidade de acessar o ensino superior.

Sobre a questão da Igualdade Racial, a Mensagem Presidencial já sinaliza o diagnóstico das condições históricas e estruturais de exclusão da população negra dos direitos e, portanto, do exercício pleno da cidadania na democracia brasileira. O ponto fundamental aqui, apesar de não estar vinculado com a especificidade destacada da pesquisa “ampliação de acesso ao ensino superior”, é a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) no dia 21 de março, Dia Internacional da Luta contra o Racismo. A Mensagem Presidencial apresenta o programa amplo da Secretaria Especial que está relacionado de modo transversal com outros órgãos de governo como saúde, educação, trabalho, renda, desenvolvimento social.

Para nossos propósitos, sinalizamos como o governo gera uma intervenção na esfera pública com a Mensagem Presidencial, atuando, principalmente, em duas das estruturas elementares das políticas públicas, substancialista e simbólica, com esse tipo de intervenção. O documento incide sobre o debate que as políticas públicas universalistas se mostram ineficazes para garantia de direitos das populações marginalizadas ou excluídas dos sistemas de direitos<sup>21</sup>, o que indiretamente reforça a problemática das condições de igualdade racial.

---

<sup>21</sup> Em resumo, as políticas públicas universalistas são voltadas para toda a população, enquanto as políticas focalizadas são voltadas para grupos específicos que se encontram em situação de vulnerabilidade ou desigualdade. Ambas são importantes para garantir a proteção social e a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos.

Nas linhas da Mensagem Presidencial temos o seguinte parágrafo:

As políticas universalistas implementadas pelos governos brasileiros até a data de hoje não se mostraram eficazes, tornando-se fundamental a criação de um órgão diretamente vinculado à Presidência da República, com o objetivo de gerenciar, de forma transversal e articulada, os demais setores de governo, integrando-os por meio de programas que contenham elementos objetivos de políticas focalizadas. Busca-se, em última análise, a superação das desigualdades raciais, trazendo como consequência a promoção da cidadania e a garantia dos direitos humanos, civis e sociais à população negra brasileira [...] (BRASIL, 2003, p. 133-134).

Apesar de não termos aqui os temas específicos para nossos objetivos, percebemos os indícios de intervenção na esfera pública por parte do governo e/ou de como o Estado entra em cena indicando as limitações das políticas universalistas quando não pensadas em públicos em desvantagens objetivas na estrutura social, apresentando, assim, a necessidade que as políticas públicas precisam criar especificidades em seus desenhos institucionais para a população beneficiada, além da importância da transversalidade para que as políticas públicas tenham recortes específicos, aqui sobre a promoção e a criação das condições de igualdade em sentido amplo e formal, tendo foco na igualdade racial em particular.

Antes de continuarmos para as outras mensagens presidenciais, precisamos apresentar um recuo metodológico. Apesar de apresentarmos uma linha mais totalizante para nossa perspectiva, o objetivo aqui é registrar os termos da incidência das comunicações presidenciais como forma de produzir uma agenda e gerar efeitos na esfera pública, por isso nossa escolha de trabalhar de modo fragmentário com estas mensagens, portanto, construímos uma lógica de variação na exposição de cada uma das 6 comunicações oficiais a seguir.

Nosso foco estará voltado para os temas Educação, Juventude e Igualdade Racial, tendo como centro as políticas de ampliação de acesso ao ensino superior, por isso o destaque para programas como: Programa Universidade Para Todos (PROUNI), Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e as Políticas Públicas de ação afirmativa, fundamentalmente as cotas sociais e raciais. São estes elementos que buscaremos destacar das Mensagens Presidenciais, apesar da utilização de outros pontos quando for necessário, ou pensarmos serem pertinentes para nossa exposição geral.

Registrado isso, é necessário sinalizar que as Mensagens Presidenciais enviadas ao Congresso Nacional possuem um caráter da agenda governamental para o ano, mas, conjuntamente, é uma prestação de contas do governo voltada para o parlamento e, através deste,

para a sociedade. Portanto, a Mensagem Presidencial tem uma lógica de exposição que apresenta intenções e interesses governamentais para o ano conjugada com uma linha de continuidade, típico da ação estatal ou das políticas públicas que precisam ser construídas na intervenção imediata no debate público, mas pensadas nos médio e longo prazos para produzirem efeitos e resposta aos setores que garantiram a emergência deste bloco histórico e grupo dirigente dentro da conjuntura aqui trabalhada. Disso temos que as mensagens apresentam em primeiro momento uma percepção de repetição, mas o sentido de fundo é o de ser o indicativo das ações ao longo do tempo: continuidade, balanço e perenidade, mas, conjuntamente, um instrumento do projeto de sociedade que emerge como hegemônico dentro do processo histórico.

## **2004: PPA, LDO, Cidadania e igualdade social**

### **15 de fevereiro**

A apresentação da Mensagem Presidencial de 15 de fevereiro de 2004 traz os elementos comuns de todas as mensagens que rendem respeito ao parlamento brasileiro. Os dados fundamentais são de ordem econômica e de desenvolvimento social. Faz o balanço dos processos restritivos de 2003 em razão do ajuste fiscal. A comunicação nomeia o ano de 2003 como o ano de sacrifício e reconstrução, apesar de o governo já ter conseguido estabelecer os contornos do programa Fome Zero, política pública prévia para o Bolsa-família dos anos seguintes. Outros dados são os da necessidade de o governo promover determinadas reformas como tributária e previdenciária. No geral, não veremos na apresentação os dados que nos interessam para a pesquisa.

Os dados do sumário da comunicação que nos interessam apresentam algumas modificações. Temos 8 e não 9 temas estruturais no documento de 2004 na comparação com 2003. Ainda na comparação entre 2003 e 2004, observamos a explosão de temas específicos em 2004 frente aos de 2003. A comunicação de 2004 salta de 31 em 2003 para 122 temas específicos nas suas 260 páginas.

Tal diferença é compreensível, em 2003 a Mensagem Presidencial está ancorada no diagnóstico do programa de governo apresentado no ano eleitoral, o governo não tomou pulso da estrutura administrativa ainda, não tem a totalidade de intervenção estatal em funcionamento. A comunicação de 2004 já é mediada pelo Plano Plurianual (PPA) e pelas possibilidades da produção de orçamento próprio. O primeiro ano de governo é mediado pelo orçamento construído pelo

governo anterior, com suas prioridades. Portanto, temos em 2004 uma visão mais sistêmica sendo apresentada pelo Presidente que a mensagem de 2003.

No que nos interessa, vemos a Educação como presente, o que é previsível. A Educação conta com ministério estruturado em longa trajetória na composição do Estado brasileiro. Juventude ainda não aparece como tema específico, nem como sinalização de criação da secretaria nacional específica. O que era promoção da Igualdade Racial, aparece agora como Políticas Afirmativas conjuntamente com Mulheres, Igualdade de Gênero e Povos Indígenas.

Tanto Educação quanto Igualdade Racial constam dentro de tema estrutural “Cidadania e Inclusão”. A saída da Igualdade Racial do tema estrutural de “Justiça, Segurança Pública e Cidadania” é importante pela mudança de enfoque, as populações negras não são alojadas apenas (e muitas vezes somente) em temas de vinculação direta com políticas públicas legais e/ou de controle social repressivo.

Em números de páginas a comunicação apresenta: Educação com 8 páginas, com os seguintes subitens de nosso interesse: Ensino superior e Universidade como fator de desenvolvimento, que, somados, apresentam uma página e meia. Já em Políticas afirmativas de igualdade racial, o documento apresenta duas páginas e meia.

Sobre as temáticas de programas de ampliação de acesso ao ensino superior, a Mensagem Presidencial traz os seguintes parágrafos, tanto nos temas específicos Educação superior como Políticas afirmativas de igualdade racial:

Em 2003 foram oferecidas 71.272 vagas para o Financiamento do Estudante do Ensino Superior (FIES), das quais 55.000 foram efetivamente contratadas. A distribuição regional foi mais justa. Foram alterados os critérios de seleção de candidatos ao FIES, prioridade aos alunos egressos de escolas públicas; a professores da educação básica; a candidatos de 18 a 24 anos oriundos de estados com maior concentração de pessoas nessa faixa etária fora da universidade; a alunos que cursam Licenciatura; e a candidatos de instituições que oferecem maior número de cursos com qualidade comprovada [...] O conceito de universidade à distância ganhará incremento em 2004. Os objetivos são os de ampliar e democratizar as oportunidades de acesso à Educação Superior inicial e continuada, por meio de programas de ensino remoto, desenvolvidos em articulação ou diretamente pelas instituições públicas de ensino superior do País. Pretende-se ainda difundir padrões de qualidade, promovendo a equidade e incentivando o aperfeiçoamento continuado, na perspectiva contemporânea de aprender sempre, além de inserir nas instituições públicas as novas linguagens e tecnologias da educação distanciada, de modo a modernizar e contextualizar a Educação superior brasileira. (BRASIL, 2004, p. 130-134).

Destacam-se também programas para a inclusão educacional dos afro-brasileiros. como Diversidade na Universidade, além da criação de grupo de trabalho para definição de uma política de cotas nas universidades. Os resultados desse grupo de trabalho possibilitarão a implementação desse programa já em 2004. [...] Com o objetivo de tornar a discussão da temática racial parte do exercício de cidadania de todos os brasileiros, a SEPPIR levará a questão da promoção da igualdade racial para dentro das escolas de ensino médio e

fundamental neste ano de 2004. Serão apoiados e premiados projetos de experiências inovadoras, tendo como alvo milhares de estudantes da rede pública de ensino. Além disso, serão intensificados os debates sobre Ações Afirmativas nas Universidades brasileiras (BRASIL, 2004, p. 154-155).

Os fragmentos citados apresentam elementos importantes da Mensagem Presidencial para a agenda de democratização do acesso ao ensino superior, incidindo sobre a esfera pública nas dimensões estruturais substancialista e simbólica, gerando um campo de consenso e tensionamentos com perspectivas consolidadas no debate público brasileiro.

Apesar de apresentar o balanço exclusivo de políticas públicas, que tocam nas instituições privadas, a comunicação apresenta que o governo incide sobre a política pública criando condicionalidades para o acesso ao financiamento que beneficiam setores historicamente excluídos do ensino superior, seja este público ou privado, além de produzir um recorte regional e de formação em licenciaturas. Sobre a Educação a Distância, a mensagem destaca que é importante que ela seja colocada como complementar ao ensino presencial, visando ampliar e democratizar o acesso à Educação superior.

A intencionalidade em construir o Grupo de Trabalho (GT) das políticas públicas de cotas sociais e raciais é patente na proposição do governo de estruturar uma política pública nesse sentido com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e no desencadeamento dos debates nas universidades públicas brasileiras — aqui neste último item tal dado é importante pela sinalização que o governo apresenta aos reitores e Conselhos universitários, visando que usem a autonomia universitária na construção da políticas públicas de ação afirmativa de tipo de cotas sociais e raciais nas universidades como meio para acesso ao ensino superior de setores historicamente excluídos dos bancos universitários.

O dado importante para disputa de interesse e da disputa simbólica ou das duas estruturas elementares das políticas públicas que trabalhamos até aqui é o seguinte: a Mensagem Presidencial comunica sua intenção de promover uma agenda de políticas públicas sobre a democratização do ensino superior. Tal perspectiva produzirá efeitos em visões consolidadas sobre a Educação superior no país, gerando alianças eletivas entre setores conservadores e de esquerdas, ambos defendendo que tais proposições derrubarão a qualidade do Ensino superior no Brasil. Nos próximos capítulos, apresentaremos o desdobramento deste debate aberto pela comunicação do presidente. O dado concreto é que a mensagem entra em um campo de disputas e apresenta onde o

governo está localizado: no quadrante do campo daqueles que defendem a agenda de democratização do acesso ao ensino superior.

## **2005: Juventude, conferências e o ensino superior**

### **15 de fevereiro**

A mensagem ao Congresso Nacional feita pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 15 de fevereiro de 2005 apresenta uma ideia de um novo momento para o país. A comunicação destacou os avanços e desafios enfrentados pelo governo em áreas como educação, saúde, segurança pública e reformas institucionais. Na mensagem são apresentadas as diretrizes e propostas para o ano de 2005, incluindo medidas para a geração de empregos, o combate à pobreza e na promoção das condições de igualdade, a reforma da Previdência, a expansão do Programa Bolsa Família e a ampliação dos investimentos em infraestrutura e logística. A Mensagem Presidencial também faz referência ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), destacando a importância do programa como uma das políticas públicas do governo federal voltadas para a melhoria da qualidade da educação no país. Além disso, ressaltou a necessidade de ampliar os recursos destinados ao PNAE, a fim de garantir uma alimentação escolar saudável e adequada aos estudantes da rede pública de ensino.

Na temática específica da Educação em relação com a ampliação do acesso ao ensino superior, a Mensagem Presidencial faz menção direta, já na apresentação, ao PROUNI. Podemos dizer que o ano de 2005 foi o ano da nova configuração do Ensino superior público e privado no país, inclusive com acentuadas políticas públicas de expansão das instituições públicas federais.

Quero destacar que o Congresso Nacional tem tido especial sensibilidade para iniciativas de caráter eminentemente social, como é o caso do Programa Universidade para Todos, que tramitou com grande agilidade (BRASIL, 2005, p. XVII).

O dado quantitativo sobre os dados do sumário da Mensagem Presidencial é que a cada ano o que vemos é a maior profundidade das políticas públicas e da prestação de contas para o parlamento e a sociedade. Isso demonstra uma maior complexidade da ação estatal, uma visão sistêmica e integrada das ações do governo, algo que gera uma outra intervenção na esfera pública, inclusive em termos de qualidade e especialidade.

Ao todo o documento apresenta 300 páginas, que são divididas em 7 temas estruturais e 82 temas específicos das políticas públicas. Mas um dado interessante é que se pegarmos os subitens dos temas estruturantes, teremos ao todo 223 subitens ou 223 temas específicos, algo que

torna as políticas públicas sumarizadas com grau cada vez maior de especificidade, adensando em profundidade e detalhamento das ações estatais. Do que nos interessa aqui, vamos ver políticas públicas específicas para a Juventude, somadas aos temas da Educação e da Igualdade Racial. Todos os temas específicos estão dentro do tema estrutural do documento: “Desenvolvimento sustentável e Inclusão social”.

Em que pese a Juventude aparecer agora como tema específico na Mensagem Presidencial de 2005, nenhuma das políticas públicas sinalizadas dizem respeito ao acesso ao ensino superior, temos: Programa de erradicação do trabalho infantil (PETI); Programa de combate ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes (SENTINELA); Programa de proteção social da infância, adolescência e juventude (Agente JOVEM); e Serviço de proteção socioassistencial à infância e à adolescência (PAC). Das 300 páginas temos 3 que tratam da juventude.

Já na Educação, especificamente sobre o ensino superior, temos 6 páginas, sendo as páginas que sinalizam as políticas públicas voltadas para a ampliação de acesso ao ensino superior marcadas pelos seguintes programas: Curso superior em Escola Agrotécnica Federal que visa a inclusão educacional do estudante de áreas rurais. Podemos dizer que é uma ação de interiorização da educação superior.

Em 2004, o MEC editou portaria que autorizou a abertura, em caráter experimental, do primeiro curso superior de Tecnologia em uma Escola Agrotécnica Federal (EAF). O curso será aberto na EAF de Uberlândia, Minas Gerais, e formará tecnólogos em Alimentação de Origem Vegetal e Animal. [...] Com a medida, jovens da área rural não precisarão mais sair do campo para frequentar um curso superior. O resultado será um maior acesso a esse nível da educação com garantia de formação profissional e consequente melhoria da qualidade de vida das populações rurais (BRASIL, 2005, p. 165).

A proposição da Reforma do Ensino superior é o ponto de partida da reestruturação das instituições de ensino superior públicas. Nela consta a expansão das universidades federais como esforço de interiorização, tendo a criação de campi ou novas universidades. Destacamos: Universidade Federal Fluminense (UFF), Volta Redonda; Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Nova Iguaçu; Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), baixada santista; Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Sorocaba; Universidade Federal do Paraná (UFPR), litoral do Paraná; Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Caruaru; Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Garanhuns; Universidade Federal de Alagoas (UFA), Floresta; e Universidade Federal do Pará (UFPA), Marabá, Bragança e Castanhal. Os investimentos aqui são

de 85 milhões de reais. Temos ações de ampliação das pós-graduação, tanto em nível mestrado e doutorado, apesar de não termos recortes específicos sobre renda, escola pública e raça.

Ao optar pela valorização do ensino superior público e defesa da educação como um direito de todos os brasileiros, o Governo sinaliza o papel estratégico da universidade na construção de um novo projeto de desenvolvimento para o País, que compatibilize o crescimento sustentável com sustentabilidade e justiça social. É essa visão que norteia o processo de reforma da educação superior no Brasil, que está centrado em cinco grandes objetivos: o fortalecimento da universidade pública, o combate à mercantilização do ensino, a melhoria da qualidade, a democratização do acesso e a construção de uma gestão eficiente, participativa e cidadã (BRASIL, 2005, p. 165).

Na linha estruturas elementares das políticas públicas nos dados substancialista e simbólico, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) é o carro-chefe de 2005, entrando forte na agenda pública sobre a democratização do ensino superior. Na Mensagem Presidencial o programa é detalhado no decorrer do comunicado oficial sobre o oferecimento de bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior para estudantes das escolas públicas e de baixa renda. O programa foi iniciado já em 2004, por medida provisória, virando lei com tramitação urgente em 2005. Foram oferecidas inicialmente 112 mil bolsas, número que seria ampliado nos anos seguintes. Ao todo, 1.142 instituições de ensino superior aderiram em primeiro momento ao programa. As reservas de vagas para estudantes negros e indígenas já estavam presentes no início do PROUNI, portanto, temos aqui o indício da transversalidade das políticas públicas de ação afirmativa.

O Governo lançou em 2004 o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que concede bolsas de estudos integrais e parciais (de 50%), em universidades privadas, a estudantes de baixa renda e alunos com deficiência que tenham cursado todo o ensino médio em escola pública ou com bolsa de estudo em escola particular. Ao todo, 1.142 instituições privadas de ensino superior aderiram ao programa, o que possibilitou a oferta de cerca de 100 mil bolsas de estudos para 2005. Parte das vagas está reservada para afrodescendentes e indígenas, em percentual compatível com a participação dessas populações em cada estado, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). [...] Os critérios de seleção são os resultados dos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o perfil socioeconômico. As bolsas integrais são para estudantes com renda familiar per capita de até um e meio salário-mínimo, e as parciais, de 50%, para aqueles com renda familiar de até três salários-mínimos por pessoa. Professores da rede pública de ensino básico, sem diploma, poderão participar do programa nos cursos de Licenciatura e Pedagogia, independente da renda familiar. O objetivo é propiciar uma educação de mais qualidade para o País (BRASIL, 2005, p. 168).

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) também aparece com grande destaque, colocado como complementar ao PROUNI ou atingindo estudantes que não puderam ser contemplados pela Programa Universidade Para Todos. Os números indicam

ampliação dos financiamentos com 188.664 alunos no ano de 2004, significando 3000 acessos a mais que 2003. Para 2005 serão garantidos 829 milhões ao fundo para 50 mil novas vagas, além da manutenção dos recursos dos 188 mil estudantes com financiamentos iniciados.

Já sobre as políticas públicas de ação afirmativa voltadas para população negra, o documento oficial sinaliza um complexo sistema de políticas públicas transversais que passa por geração de renda e empreendedorismo, cultura afro-brasileira, saúde, territórios, regularização fundiária e minas e energia, onde o Luz para Todos é destinado às populações quilombolas.

O Governo Federal, além das ações dirigidas às comunidades quilombolas, consolida seu compromisso com a promoção da igualdade racial por meio de ações afirmativas e do incentivo a ações de proteção e garantia de direitos dos afro-brasileiros. [...] Na área de cultura e comunicação, foram criados dois projetos: 1) o Projeto A Cor da Cultura, tem por base a Lei nº 10.639 (obrigatoriedade da inserção da história e cultura afro-brasileira no ensino médio e fundamental), e produzirá subsídios audiovisuais que deverão veicular nos meios de comunicação e serão ofertados a instituições de ensino da rede público ou privada; 2) a Campanha Diversidade, com o objetivo de promover o debate e valorização da multiplicidade étnico-racial do Brasil, ampliando a discussão para a área de trabalho e emprego. Entre as ações educacionais, destaca-se a obrigatoriedade de inclusão da temática História e Cultura Afro-brasileira no currículo da rede de ensino, estabelecida pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003 (BRASIL, 2005, p.189).

Do que nos interessa especificamente aqui, a Mensagem Presidencial traz vários itens educacionais, principalmente de ações de combate ao racismo e o respeito à diferença e à diversidade. É apresentada a criação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPPIR) de 2004, agregando 40 governos municipais e 7 governos estaduais, que visa disseminar práticas e ações entre os entes federados da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), instituída pelo Decreto 4.886 de novembro de 2003. O documento também registra a convocação da 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONEPIR) (evento que vamos analisar nos próximos capítulos) em junho de 2005. Similar ao ano de 2004, que foi o Ano das Mulheres e da Igualdade de Gênero, o ano de 2005 é o Ano da Promoção da Igualdade Racial.

Temos ainda ações específicas de políticas públicas de ampliação de acesso ao ensino superior com o PROUNI, com bolsas voltadas diretamente para estudantes negros e negras. Há esboços de políticas públicas para pós-graduação voltadas para população negra:

No que diz respeito à inclusão no ensino superior e carreira acadêmica, temos: a) a inclusão dos afro-brasileiros, na sua proporção em relação à população das respectivas Unidades da Federação, como público-alvo do Programa Universidade para Todos (PROUNI); b) o apoio financeiro à Universidade de Brasília, que visa a concessão de bolsas e elaboração e distribuição de material didático para os alunos do Curso de Pós-Graduação Lato-Sensu Culturas Negras no Atlântico; c) o apoio financeiro à Universidade

Federal do Maranhão, para a realização do III Congresso Nacional de Pesquisadores Negros e a realização, em 27 Unidades da Federação, de Seminários Técnicos pela Promoção da Igualdade Racial. [...] O ano de 2005 foi instituído como Ano da Promoção da Igualdade Racial. Essa medida qualificará sobremaneira o estorço já desencadeado pelo Governo Federal, garantindo o estímulo para realização de ações governamentais que busquem a promoção da igualdade racial em todas as áreas da política pública. [...] Será realizada a Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial em junho de 2005, precedida de Conferências Estaduais e de Consultas Indígenas e Quilombola. Sua organização está a cargo do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), órgão colegiado de caráter consultivo, constituído por representantes da sociedade civil e do Governo Federal (Decreto n° 4.885, de 20 de novembro de 2003) (BRASIL, 2005, p.189).

O que temos sinalizados na Mensagem presidencial de 2005 em termos de políticas públicas de ação afirmativa para a população negra em termos educacionais são os seguintes dados em resumo: **i)** incentivo de políticas públicas de acesso ao ensino superior por meio de ações afirmativas como as cotas sociais e raciais em universidades públicas estabelecidas pela autonomia universitária, além de programas como o PROUNI e o FIES com corte racial, de renda e escola pública; **ii)** apoio financeiro às instituições públicas de ensino superior para ações que promovam a inclusão social e a diversidade, tais como a criação de núcleos de estudos afro-brasileiros e a contratação de pesquisadores negros; **iii)** estímulo à criação de programas de formação de professores que incluam a temática racial em seus currículos e promovam a valorização da diversidade étnico-racial na educação; **iv)** ampliação do acesso a livros e materiais didáticos que valorizem a história e a cultura afro-brasileiras e africanas, a fim de combater o preconceito e a discriminação racial na sociedade.

O que vemos nos fragmentos é um aprofundamento das posições governamentais sobre as políticas públicas de ampliação de acesso ao ensino superior. Tal adensamento de projetos revela a forma como o governo, por meio das Mensagens Presidenciais, utiliza recursos discursivos e de proposições de entrada nas disputas da esfera pública, como mobiliza diferentes agentes políticos e sociais para este espaço com o objetivo de que possam fazer valer as interesses e reivindicações de diferentes segmentos historicamente excluídos dos espaços de formulação, proposição e execução de políticas públicas e com isso produzir efeitos de hegemonia política e social.

A mensagem presidencial produz, assim, pela dominação simbólica do estado, o reconhecimento e legitimidade destes mesmos agentes políticos e sociais antes excluídos do debate sobre as políticas públicas. Tudo isso altera a fisionomia da esfera pública, adensando-a de pluralidade e de diferentes interesses, algo que acaba produzindo efeitos nos sistemas de valores sociais e mesmo dos recursos discursivos mobilizados para a geração de consensos e mesmo de

confrontações sociais. É o adensamento da disputa política e simbólica da e para a sociedade, algo que gera modificações nos sistemas representativos e políticos de nossa democracia e que estão diretamente com as dimensões substancialista e simbólica do modelo de Geraldo di Giovanni (2009).

## **2006: O Estado, as instituições, a democratização do ensino e o combate ao racismo**

### **15 de fevereiro**

Pode-se afirmar que a Mensagem Presidencial de 2006 representou um marco importante na consolidação das políticas públicas de acesso ao ensino superior no Brasil, transformando essas políticas públicas em intervenções perenes de Estado. Isso porque, na mensagem, o governo Lula apresentou um conjunto de medidas e políticas que visavam ampliar e consolidar a democratização de acesso ao ensino superior no país. Entre essas medidas, destacam-se a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, a criação de novas universidades e campi universitários, a implementação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que oferece bolsas de estudo em universidades particulares para estudantes de baixa renda e/ou das escolas públicas, além da adoção de políticas públicas de ação afirmativa de recorte racial para o acesso às bolsas estudantis e mesmo a ampliação dos programas de assistência estudantil, como as bolsas de permanência. Vemos assim um sistema de políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior.

Essas políticas e medidas adotadas pelo governo Lula representaram um avanço significativo na democratização de acesso ao ensino superior no Brasil e contribuíram para a consolidação de um sistema de ensino superior mais igualitário e democrático. Além disso, essas políticas foram mantidas e ampliadas pelos governos posteriores, tornando-se políticas públicas com longa duração dentro do Estado.

Reconhecendo a importância da educação superior pública e gratuita para a inclusão social, geração de trabalho e renda, diminuição das desigualdades regionais e para o desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil, o governo está executando um plano de expansão da rede federal de educação superior, após 10 anos de estagnação. Em 2006 estão previstos 162 milhões para a expansão. Além disso, já estão autorizadas 4.000 vagas para professor de 3º grau, com nomeação prevista para a partir de junho de 2006. [...] Além da expansão da rede federal de educação superior, o governo ampliou significativamente os recursos destinados a manutenção e desenvolvimento das universidades federais. Em 2005, o orçamento global das Instituições federais de Ensino Superior (IFES) teve significativo incremento, passando de R\$7,7 bilhões para R\$8,9 bilhões. Esse foi o maior incremento orçamentário para as universidades federais nos últimos dez anos (BRASIL, 2006, p.99).

O PROUNI tem um destaque especial na Mensagem Presidencial de 15 de fevereiro de 2006. A comunicação apresenta a transparência na relação filantropia e bolsas de estudos. O número surpreendente de adesões das instituições de ensino superior privadas, bem como os mecanismos de permanência estudantil articulados ao programa, garantindo um desenho robusto das políticas públicas de Educação. Tudo isso concorre na mensagem presidencial para o destaque sobre o processo de democratização do acesso ao ensino superior no país, algo que gera efeitos no debate público e nas políticas de Estado. Na visão expressa na apresentação da mensagem, o PROUNI recebe menção pelas possibilidades que abre para a juventude brasileira:

Ao mesmo tempo, estamos criando dez universidades federais e 40 polos universitários em várias regiões do Brasil. Estamos, também, possibilitando o acesso maciço de alunos de baixa renda ao ensino superior, por meio do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que este ano concedeu 203 mil bolsas. O PROUNI oferece a milhares de jovens vindos da rede pública a oportunidade, antes remota, de chegar à universidade. Da mesma forma que o PROJOVEM, outro importante programa voltado para a juventude brasileira está assegurando a inserção social de 200 mil rapazes e moças que vivem em situação de risco nas regiões metropolitanas (BRASIL, 2006, p.10).

Sobre a temática da Juventude, observa-se na comunicação de 2006 o destaque para o processo de institucionalização e reconhecimento por parte do Estado da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) vinculada à Presidência da República. Instituída em fevereiro de 2005, a SNJ apresenta estatuto e estrutura própria no governo Lula. O destaque na mensagem presidencial deste ano é o desenho em garantir o espaço próprio da temática e da SNJ na esfera pública ao operar as pactuações por meio da secretaria nacional com outros entes federativos, como elemento de articulação de proposições, na criação de espaços políticos próprios para promoção de políticas públicas para a juventude, sobretudo na criação de secretarias estaduais e municipais e mesmo conselhos regionais de juventude, além dos debates e plenárias sobre o Plano Nacional de Juventude (PNJ).

A Secretaria Nacional de Juventude é instrumento importante para a incorporação da temática juvenil também no âmbito dos Municípios e dos Estados, de forma a impulsionar e contribuir para a criação de organismos de juventude em todo o País. A Secretaria também dialoga intensamente com o Congresso Nacional, participando de fóruns, audiências públicas, e, especialmente, do debate sobre o Plano Nacional de Juventude (BRASIL, 2006, p.95).

Registramos, por outro lado, que mesmo sendo importantes, tanto o processo de institucionalização da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), como as políticas públicas específicas para a juventude, não temos no documento a articulação entre o tema e as políticas

públicas de ampliação de acesso ao ensino superior. Isso pode indicar uma limitação de acesso da SNJ e mesmo do entendimento governamental do aspecto mais lateral do tema da juventude mesmo que a mensagem apresente o tema como fundamental e a SNJ participando e contribuindo como política de Estado. O acesso ao ensino superior é um problema central para a juventude brasileira, principalmente no momento histórico que estamos colocando em perspectiva.

Já na temática da Igualdade Racial ou das políticas públicas de ação afirmativa, podemos dizer que a Mensagem Presidencial de 2006 ressaltou que a desigualdade racial ainda é uma realidade no Brasil, com a população negra enfrentando maiores obstáculos para o acesso à educação, saúde, emprego e justiça. Nesse sentido, a adoção de políticas públicas de ação afirmativa é vista como uma forma de corrigir as desigualdades históricas e garantir as condições de igualdade para todos/as os/as brasileiros/as. A comunicação oficial também destacou a importância da mobilização da sociedade civil e da participação dos movimentos negros e antirracistas no debate sobre as políticas públicas de igualdade racial no país.

No primeiro trimestre de 2003, o governo criou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), para desenvolver, de forma pioneira, uma política de Estado para assegurar os avanços que o povo brasileiro espera na construção de um país livre de discriminação e preconceitos raciais. Trata-se de uma resposta concreta e efetiva deste governo à reivindicação histórica do movimento democrático, com ênfase no movimento negro, por meio de um programa de ações afirmativas que inserem a igualdade étnico-racial na agenda das políticas públicas fundamentais do Estado brasileiro. Além da SEPPIR, o Governo instituiu o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, como instância de participação da sociedade no debate e na formulação das políticas para o setor. Já em novembro do referido ano, foi instituída a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR). Com a PNPIR a sociedade brasileira passou a contar com uma ação consistente, orientada pelos princípios da transversalidade, da gestão democrática e da descentralização. O primeiro princípio estende a Política de Igualdade Racial aos ministérios e demais órgãos da administração pública federal; o segundo assegura a participação direta da sociedade civil; por fim, o terceiro leva a Política aos Estados e Municípios (BRASIL, 2006, p.115).

Seguindo com a Mensagem Presidencial, temos reconhecimento do Estado brasileiro de que a sociedade brasileira é racista, portanto, registra a necessária a atuação estatal e institucional para combater e coibir tais práticas, sendo a articulação entre os entes federativos um importante passo na luta contra o racismo e na promoção da igualdade racial no país. Esse reconhecimento significa que o Estado assume a responsabilidade de enfrentar o racismo que permeia as instituições e a sociedade em um sentido amplo. A partir desse reconhecimento, o Estado deve adotar políticas públicas e medidas que visem à promoção da igualdade racial, tais como ações afirmativas, programas de combate à discriminação racial, incentivo à pesquisa e produção de dados sobre o racismo e a discriminação racial, entre outras. Essa postura do Estado é fundamental para garantir

o acesso aos direitos e à cidadania plena para todas as pessoas, independentemente da sua cor de pele. É uma forma de reconhecer e valorizar a diversidade do país, promovendo uma sociedade mais justa, igualitária e que respeite as diferenças.

Sobre as políticas públicas de ação afirmativa, visando à ampliação do acesso da população negra ao ensino superior, temos o seguinte fragmento na mensagem presidencial de 2006:

Na política de educação, tem-se conferido especial ênfase à promoção da diversidade no ensino superior, por meio da adoção de cotas para afro-descendentes, assim como pela oferta de financiamento e bolsas para assegurar a permanência dos estudantes afrodescendentes de baixa renda na universidade (FIES e PROUNI). O Governo, também, tem atuado para viabilizar o cumprimento da Lei nº 10.639/2003 que instituiu a obrigatoriedade do ensino de História da África e da Cultura afro-brasileira no sistema de ensino fundamental e médio, nos estabelecimentos públicos e particulares (BRASIL, 2006, p.116).

Do que foi expresso até aqui podemos destacar que a Mensagem Presidencial entra de maneira enfática no debate sobre o racismo no Brasil, além de promover e incentivar o debate sobre a necessidade de enfrentarmos este problema estrutural e histórico com políticas públicas efetivas, que produzam condições de igualdade substantiva em nossa sociedade e, em especial, para a população negra ou afrodescendente.

A mensagem presidencial está ancorada em uma estrutura de sentimentos (WILLIAMS, 2013) que é externada pela sociedade brasileira do período. As disputas e as controvérsias por esses termos impactam numa ideia bem assentada no imaginário coletivo brasileiro, aquela que diz que o Brasil seria uma democracia racial. O presidente, ao se posicionar por meio de uma comunicação dirigida ao congresso, enfatiza que o Estado precisa atuar para combater as desigualdades raciais e o racismo por todos os meios disponíveis, nisso o debate muda de lugar, é a criação das condições de igualdade entrando em operação. Temos o reconhecimento da maior autoridade do país de que precisamos enfrentar no cotidiano, na sociedade e nas instituições o problema do racismo, isso dá uma outra moldura ao debate na esfera pública, mobilizando diferentes agentes políticos e sociais para enfrentar a questão, criando uma outra perspectiva sobre a legitimidade dos agentes envolvidos nesta problemática ao mesmo tempo que sinaliza que o mito da democracia racial está em crise.

A Mensagem Presidencial de 2006 apresenta 236 páginas. Como um padrão de comunicação em comparação com as dos anos anteriores, a mensagem apresenta 7 temas estruturais de políticas públicas e 43 temas específicos, mas na subdivisão temos de fato 193 temas

específicos, que na proposição indicam uma maior especificidade das políticas públicas. Como padrão, os temas estruturais contam com um primeiro ponto com uma introdução da mensagem sem tema específico ou subitens. Em 2006, o I tema estrutural vem com o seguinte título “A consolidação das bases para o desenvolvimento sustentável com inclusão social”. O II é nomeado como “Um novo modelo: Desenvolvimento sustentável com inclusão social” e registra 10 temas específicos ou 72 subitens de políticas públicas. Já o III é apresentado como “Cidadania e inclusão social” com 12 temas específicos ou 61 subitens. É neste III tema estrutural que estão as políticas públicas setoriais que nos interessam: juventude, educação e políticas públicas de ação afirmativa, contendo cada um em termos gerais, 2, 5 e 7 páginas, respectivamente. No IV “Infraestrutura” temos 9 temas específicos ou 30 subitens de políticas públicas especificadas. No V “Política externa e soberania” temos 2 temas específicos nomeados na subdivisão do título principal sem subitens. No VI “Democracia e diálogo” a mensagem indica 4 temas específicos ou 5 subitens. E, por fim, no VII tema estrutural de políticas públicas temos “Gestão do Estado e combate à corrupção” com 7 temas específicos ou 22 subitens.

Uma particularidade do VII tema é dada pela conjuntura política onde a correlação de forças colocava o Governo de base popular na defensiva diante do ataque por duas frentes específicas: parlamentar e jurídica. Isso acaba por gerar uma espécie de resposta na Mensagem Presidencial por tais temas e a produção de intervenções estatais no sentido de evitar e fiscalizar as próprias políticas públicas.

Aqui, mesmo que fugindo de nosso escopo, vemos como qualquer ação do Estado, principalmente as políticas públicas, precisam gerar legitimidade na mediação com interesses (estrutura substancialista) e de valores (estrutura simbólica) para que tenha uma justificativa socialmente aceita ou que sejam políticas públicas aceitas na sociedade. Qualquer governo é tensionado por estas estruturas e precisa em alguma medida responder por aquilo que atinge tanto interesses como valores sociais em sentido amplo para justificar a sua emergência no bloco histórico.

O Governo Lula ao ser confrontado com problemas de corrupção<sup>22</sup> — sejam casos reais ou não, provados ou não — precisa responder com ações, portanto, com políticas públicas

---

<sup>22</sup> Caso popularmente conhecido como “Mensalão” que culminou na AP 470 no STF nos anos de 2010-2012. O caso foi descrito como compra de votos de parlamentares da base do governo. Não entraremos aqui sobre o mérito da ação em sentido jurídico. Nosso objetivo é sinalizar a disputa política e simbólica que foi estabelecida e qual impacto disso na ação do governo do período, atingindo em alguma medida o governo sucessor de Lula, o governo Dilma I.

específicas sobre a temática da gestão do Estado e de mecanismos de combate à corrupção, inclusive como mediação para justificar as outras políticas públicas que estavam sendo gestadas desde 2003, como as de ampliação de acesso ao ensino superior.

## **2007: Operador simbólico: Estado, legitimidade e os agentes políticos e sociais**

### **02 de fevereiro**

A mensagem presidencial de 2007 do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi enviada ao Congresso Nacional em 2 de fevereiro, uma sexta-feira. Nessa mensagem, o presidente apresentou um balanço dos quatro anos de seu primeiro mandato e destacou as prioridades e os objetivos do governo para o segundo mandato, incluindo ações nas áreas de desenvolvimento econômico, social, infraestrutura e meio ambiente, igualdade e distribuição de renda. Destacam-se ainda os mais de 5 milhões de empregos gerados e as 7 milhões de pessoas que saíram da linha da pobreza. Outro indicativo importante de ordem econômica e redução das desigualdades é a redução da inflação que tem um impacto direto na vida da população, principalmente a que vive de salários. É ressaltado em efeito comparativo que a inflação caiu de 12,5% em 2002, último ano do governo FHC II, para 3,14% no ano de 2006, último ano do primeiro mandato de Lula. É nesta mensagem que é anunciado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem como objetivo a expansão da infraestrutura do país, gerando empregos e construindo condições de maior distribuição de renda.

Em termos gerais são estes os destaques na apresentação feita por Lula na Mensagem Presidencial de 2007. Não temos na apresentação um destaque das políticas públicas de acesso ao ensino superior em termos de números e valores, apesar de constar na apresentação a importância da educação para o desenvolvimento do país e como elemento das condições de igualdade e justiça social.

O documento registra 236 páginas com 7 temas estruturais e 44 temas específicos ou 229 subitens de políticas públicas. Isso é a representação de uma metodologia que busca detalhar as ações de Estado em direção da sociedade, tanto como prestação de contas, como no fornecimento de elementos de debate para a esfera pública. Dentro de nossa proposição de trabalho, a apresentação presidencial registra o seguinte texto sobre a ampliação de acesso ao ensino superior:

Falo de uma revolução no sistema educacional brasileiro. A criação do FUNDEB, aprovado recentemente por este Congresso, bem como a expansão da universidade pública, do PROUNI e do ensino técnico, além do salto pedagógico que a Universidade Aberta do Brasil proporciona ao professorado, antecipam a síntese que nos une. Queremos

educar para o desenvolvimento e educar o desenvolvimento para justiça social. Creio, minhas senhoras e meus senhores, que quando a sociedade adquire essa consciência de seus interesses, a força do entendimento mobiliza o recurso necessário a geração de riqueza que produz igualdade. E da justiça que universaliza direitos. O desenvolvimento não é uma fatalidade na vida dos povos, mas uma transformação. Uma travessia para o futuro que não se completa sem a mobilização democrática da inteligência, do talento, dos recursos, da experiência e sonhos de toda uma sociedade (BRASIL, 2007, p.10).

Um importante aspecto da mensagem é o de frisar que o processo educacional está diretamente vinculado com as possibilidades de desenvolvimento do país, sendo por meio da educação que podemos atingir um desenvolvimento voltado para igualdade e a justiça social. Na apresentação feita pelo Presidente, temos a sinalização de que o desenvolvimento não é um dado, é preciso construção, isso pressupõe políticas públicas para esse fim, portanto, para a produção de riquezas que sejam distribuídas para que as condições de igualdade sejam universalizadas. As políticas públicas de ampliação de acesso ao ensino superior são importantes instrumentos nesse sentido, por propiciar meios de universalização de direitos sociais, contribuindo para saltos de qualidade no desenvolvimento econômico.

Novamente vemos aqui um posicionamento da mensagem presidencial que opera tanto nos interesses de grupos e classes sociais, como no sistema de valores da sociedade. A produção de sentido feita pela mensagem presidencial busca marcar o horizonte de maior igualdade para a sociedade, tendo por meio da ação estatal um meio importante para consecução desse objetivo. As políticas públicas, sejam de que matriz for, não podem operar única e exclusivamente por aquilo que elas entregam, mas, para gerar consensos e tensionamentos, precisam estar atreladas com um sistema de significação mais amplo para aceitação social, para o consentimento ou mesmo disputas políticas e sociais. É preciso operar também no sistema de crenças ou das representações coletivas de uma sociedade. Restrita aos seus efeitos, uma política pública pode não se efetivar por falta de operações simbólicas na esfera pública que garanta aceitação social visando a sua eficácia, portanto, produzindo sentido político e social.

A mensagem presidencial busca operar aspectos simbólicos dos ideais da sociedade ao mesmo tempo em que faz apelos ao entendimento geral sobre a importância destas políticas públicas que são condições para o desenvolvimento que, ao mesmo tempo, são condições para realização destes mesmos ideais. Temos o apelo ao futuro de uma sociedade mais igualitária calcado no entendimento desta mesma sociedade que se mobiliza para que isso se realize dentro de uma perspectiva democrática. A comunicação joga com interesses, tanto da agenda governamental,

quanto com de grupos específicos que são mobilizados para efetivação destas políticas públicas, mas, a mensagem também opera em um nível mais amplo de interesses comuns de nossa sociedade, fazendo apelo aos valores comuns e aos ideais da própria sociedade.

Em termos práticos temos na mensagem a relação das estruturas substancialista e simbólica sendo colocadas em funcionamento para que as políticas públicas tenham continuidade ou sejam consensuadas e tensionadas tanto no parlamento, quanto na sociedade em uma articulação de cultura e poder. As Mensagens Presidenciais, todas elas, seja de qual presidente for, carregam graus diferenciais de intencionalidades e, por isso mesmo, operam em diferentes níveis de posições e proposições governamentais. Quando os argumentos apresentados são de metas e recursos, podemos dizer que elas operam nas estruturas formal e material do modelo de Geraldo di Giovanni (2009), e isso também consta nas mensagens presidenciais, mesmo que escape de nosso objetivo de pesquisa. Os recursos discursivos utilizados nas mensagens presidenciais não se restringem a um ou outra estrutura das estruturas elementares das políticas públicas, pelo contrário, na maioria dos casos todas as estruturas (formal, material, substancialista e simbólica) estão sendo utilizadas ao mesmo tempo e em articulação no plano discursivo e de posicionamento governamental.

Seguindo nosso roteiro de apresentação dos fragmentos das mensagens presidenciais, vemos que o tema da juventude aparece na comunicação ao parlamento de 02 de fevereiro de 2007, porém, pensando em termos de ampliação de acesso ao ensino superior, observa-se que essa política pública ainda não é mencionada na comunicação presidencial dentro do tema específico Juventude. Devemos registrar que isso não necessariamente é um descompromisso presidencial com esta política pública, mas, sim, o indicativo de que a mediação feita pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) aponta para outros objetivos ou mesmo que a secretaria segue sendo tratada como secundária em um debate caro para a juventude brasileira.

O que vemos na mensagem é a manutenção dos programas consolidados como o PROJOVEM e o Agente Jovem, já apresentados em mensagens anteriores. O destaque maior da mensagem de 2007, nas suas 3 páginas que tratam do tema “Juventude”, segue mais voltado para a consolidação institucional dos instrumentos da Secretaria Nacional de Juventude, das suas relações com os entes federativos e da estruturação do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) que, além de gerar interfaces institucionais, avalia, fiscaliza e delibera sobre as políticas públicas para a juventude.

O destaque da comunicação presidencial versa mais para algo, iniciado em 2005, com a criação da Secretaria Nacional de Juventude, que diz respeito à sua institucionalização da SNJ na estrutura governamental. Portanto, opera-se, assim, com aspectos da legitimidade na estrutura de Estado, isso sendo um importante passo na efetivação e concessão de poder, logo de reconhecimento público e simbólico da secretaria nacional e do tema “Juventude”.

Seguindo na esteira das posições teóricas de Pierre Bourdieu em *Sobre o Estado* (2014), em que o ente estatal é o operador simbólico por excelência das sociedades modernas, o operador simbólico legítimo, algo que o sociólogo francês traduz e amplia a partir de Max Weber, no qual o Estado aparece detendo o monopólio legítimo da violência, portanto, da dominação legal. Na visão de Bourdieu, o Estado é o detentor legítimo da dominação simbólica nas sociedades modernas.

A comunicação presidencial faz tradução prática da posição teórica de Bourdieu. O presidente reconhece, pelo poder simbólico que detém, uma instância para a juventude, dotando-a de legitimidade e espaço na arquitetura estatal:

A constituição do Conselho, por meio de representantes do Poder Público e da sociedade civil, tem contribuído para transformar em política de Estado a questão da juventude e fortalecer o pacto pelos direitos sociais dos jovens. Nos 15 meses de existência, o Conselho debateu e se posicionou sobre temas importantes para a sociedade brasileira, como o desarmamento, o orçamento de programas destinados à juventude e a lei do aprendiz. O Conselho implementou três Câmaras Temáticas, com o objetivo de dar qualidade e agilidade às suas ações. O trabalho dessas Câmaras resultou no livro "Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas", lançado durante seminário nacional, realizado em novembro de 2006 (BRASIL, 2007, p.100-101).

Objetivamente, como as outras secretarias setoriais, as políticas públicas para juventude são tratadas de maneira transversal via ministérios, portanto, a Secretaria Nacional de Juventude, através do Plano Nacional de Políticas para Juventude, está em relação com as políticas públicas de ampliação de acesso ao ensino superior do Ministério da Educação (MEC), mas, ao mesmo tempo, é um sintoma de que não há referência específica desta política pública no tema específico “Juventude” do documento que, além de uma comunicação de posição presidencial, é um instrumento de prestação de contas e avaliação das políticas públicas implementadas.

Se pensarmos nos aspectos de interesses e valores das disputas na esfera pública, temos aqui uma não vocalização e mobilização dos grupos, e mesmo classes sociais, diretamente visadas pelas políticas públicas de acesso ao ensino superior, mesmo que, por outro lado, observamos que sejam potencializados na mensagem os aspectos de articulação institucional com os entes federativos feitos pela secretaria nacional de juventude.

Sobre o tema específico da Educação, observa-se já na abertura temática da comunicação presidencial uma posição de princípio do entendimento governamental:

A educação é um direito de todos e elemento fundamental na constituição de uma sociedade mais justa visto que é essencial para criar condições para o exercício da cidadania. O governo entende o papel estratégico do ensino na transformação social do País e na implementação de um modelo econômico mais justo e solidário. Por isso, adota políticas públicas voltadas a uma visão sistêmica, que privilegia todos os níveis e modalidades, e não apenas o ensino fundamental. Várias são as ações do Governo nessa direção (BRASIL, 2007, p.103).

Além disso, ao indicar que entende a educação em todas suas modalidades, a mensagem presidencial faz uma confrontação com as posições em circulação na esfera pública que o investimento governamental, portanto, do Estado, deveria ser voltado para Educação básica e não para os níveis de ensino superior. Aqui há dois posicionamentos importantes: 1) contra a premissa de que o Estado deve restringir sua ação a uma das modalidades de ensino; e 2) que o ensino superior deveria ser entregue em sua totalidade ao mercado educacional.

O que isto sinaliza é uma nova intervenção da comunicação presidencial nas estruturas substancialista e simbólica das políticas públicas. Há uma confrontação de perspectivas onde a mensagem presidencial visa intervir produzindo efeitos, sendo vetor de uma posição política e de um projeto de sociedade, em que a Educação é vista como um problema de interesse da sociedade em todas suas dimensões. É sinalização da Educação como um direito universal e não uma mercadoria.

Sinalizada essa tomada de posição da comunicação presidencial, podemos apresentar os fragmentos que tratam especificamente dos instrumentos e das condições para ampliação de acesso ao ensino superior. A mensagem faz menção imediata aos esboços do REUNI ao abrir o subitem “Educação Superior”, registrando elementos de nosso interesse de pesquisa como PROUNI, FIES e políticas públicas de ação afirmativa:

A Expansão da Educação Superior prevê a instalação de 10 novas universidades e a construção ou ampliação de 49 campi. Com o término das obras e o início pleno do funcionamento dos cursos, serão 125 mil novas matrículas, o que equivale ao número de novos alunos que ingressa a cada ano na rede. A democratização do acesso ao ensino superior público vem acompanhada, também, da ampliação de vagas para estudantes de baixa renda nas instituições privadas, por meio do PROUNI. [...] A Reforma do Ensino Superior prevê, ainda, a distribuição dos recursos financeiros para as instituições federais com base em indicadores de eficiência, a reserva de vagas para alunos egressos de escolas públicas (hoje, nove universidades federais já contam com sistemas próprios de cotas), uma adequada caracterização das instituições (Universidade, Centro Universitário e Faculdade), compatibilizando prerrogativas e exigências, a ampliação da assistência estudantil, o estímulo à criação de cursos noturnos e a regulação justa e precisa do setor

privado, ação essa que é complementada pelo SINAES e que beneficia as instituições qualificadas e seus estudantes (BRASIL, 2007, p. 106-107).

No plano das políticas de promoção da Igualdade Racial, vemos na comunicação presidencial a incorporação das proposições da I Conferência da Igualdade Racial (CONEPIR) de 2005, assim como apresentação das articulações promovidas pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), fundamentalmente por meio das ações transversais do Plano Nacional de Políticas Públicas de Igualdade Racial (PNPIR).

Destacamos da mensagem os seguintes fragmentos que servem aos nossos dados de pesquisa:

No campo das políticas afirmativas de igualdade racial, o ano de 2006 representou a consolidação do projeto político que o Governo iniciou, em 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, responsável por desenvolver, de forma pioneira, uma política de Estado para assegurar os avanços que o povo brasileiro espera na construção de um País livre e democrático, sem discriminação e preconceitos raciais. [...] No início de 2006, foi elaborado o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que integrou a PNPIR, incorporando, assim, os resultados da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR). Por sua abrangência, legitimidade e ineditismo, o plano será o principal **documento** para a política pública de promoção da igualdade racial e combate ao racismo em todos os níveis da Federação, vez que foi elaborado com a **contribuição** oferecida por diversos atores sociais, a partir de conferências preparatórias realizadas nas 27 Unidades Federativas, as quais definiram propostas locais e regionais na mesma perspectiva (BRASIL, 2007, p. 123-124).

O dado visível destes fragmentos está vinculado com os aspectos que indicamos acima sobre o processo de institucionalização tanto dos instrumentos e condições para a promoção da igualdade racial por meio da SEPPPIR e do Plano Nacional de Políticas para Igualdade Racial, como da articulação da secretaria com diferentes entes federativos. Mas, mais que isso, temos novamente em ação o processo de reconhecimento simbólico do Estado frente à temática da Igualdade Racial.

No que diz respeito às políticas públicas de ação afirmativa vinculadas à ampliação de acesso ao ensino superior, principalmente das políticas voltadas para populações negras ou afrodescendentes, vemos que, diferentemente do caso da Juventude, aqui há incidência temática na comunicação presidencial:

Na política de educação, tem-se conferido especial ênfase à promoção da diversidade no ensino superior, por meio da adoção de cotas para afrodescendentes, que em 2006 abrangeram 24 universidades federais e estaduais, atingindo cerca de 11 mil estudantes negros e indígenas. Já o PROUNI e o FIES garantiram a oferta de financiamento e bolsas para assegurar a permanência de estudantes afrodescendentes de baixa renda nas universidades particulares. No âmbito do PROUNI foram beneficiados, em 2006, 63 mil negros e 3 mil indígenas. O Governo, também, tem atuado para viabilizar o cumprimento da Lei nº 10.639, de 2003, que instituiu a obrigatoriedade do ensino de História da África

e da Cultura Afro-Brasileira no sistema de ensino fundamental e médio, nos estabelecimentos públicos e particulares (BRASIL, 2007, p.124).

Observa-se aqui a Mensagem Presidencial atravessada pelas proposições e deliberações da I Conferência da Igualdade Racial. Quando pensamos nas duas estruturas das políticas públicas que utilizamos (substancialista e simbólica), vemos o governo mobilizando importantes agentes políticos e sociais para o debate educacional e/ou de ampliação de acesso ao ensino superior.

A Mensagem Presidencial ao indicar os movimentos sociais, fundamentalmente os movimentos negros, gera alianças e novas configurações de poder por meio de políticas públicas, fazendo com que estes agentes incidam com legitimidade na esfera pública, inclusive alargando este espaço de disputa, entre consensos e tensionamentos ao ampliar os grupos e classes sociais participantes interessados nas proposições, formulações e mesmo execução das políticas públicas.

## **2008: Estado, reconhecimento e participação social**

### **06 de fevereiro**

A Mensagem Presidencial de 06 de fevereiro de 2008 traz em sua apresentação um balanço importante em termos econômicos e sociais, uma marca das comunicações do Presidente Lula. Os primeiros pontos destacados são: o crescimento de 5% e com inflação baixa. A ampliação das reservas internacionais que passaram, na comparação com 2006, de US\$ 86 bilhões para US\$ 180 bilhões em dezembro de 2007, além do superavit da balança comercial de mais de US\$ 40 bilhões. O Presidente destaca ainda o país da classe média, onde mais de 20 milhões de brasileiros das classes D e E para a classe C, o que marca um robusto mercado interno, de amplo consumo de massas, sendo isso um dos fatores positivos e o sustentáculo da circulação de riquezas e do crescimento econômico. A mensagem registra, ainda na apresentação, e elevação dos empregos com carteira assinada, juntamente com o aumento real do salário-mínimo, representando para o ano de 2007 um crescimento de 7% da massa salarial. Outro destaque é o volume previsto de investimentos em infraestrutura com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que prevê recursos da ordem R\$ 504 bilhões para obras em rodovias, hidrovias, ferrovias, energia, moradias, portos, aeroportos e saneamento básico por todo país. Todas essas políticas públicas são pensadas, registra a comunicação, de forma mais articulada e sistêmica, visando o uso mais racional e eficiente dos recursos públicos.

A Mensagem Presidencial de 2008 apresenta as prioridades nas áreas de educação, na saúde, na agricultura e na segurança pública. Afirma ainda que o país estava em um momento de crescimento e estabilidade. Na mensagem, temos o destaque da continuidade das políticas sociais do governo, incluindo a expansão do Bolsa Família, a construção de moradias populares e a ampliação do acesso à saúde. Enfatizou-se também a importância da parceria entre governo e setor privado para promover o desenvolvimento do país e atrair investimentos estrangeiros. Em relação à política externa, temos a importância da integração regional, com a criação e ampliação dos fóruns de integração sul-americana e a intensificação das relações com países africanos e asiáticos, além das relações mais tradicionais com os Estados Unidos e a União Europeia.

Para os nossos propósitos de pesquisa um destaque fundamental é o do incentivo e ampliação da participação social como princípio de atuação do governo, mas, também, da consolidação de agentes políticos e sociais de amplos segmentos sociais na proposição, formulação e execução das políticas públicas, assim como, na disputa legítima na esfera pública, gerando uma outra configuração da agenda pública do país. O registro da apresentação presidencial sobre a temática da participação social é a seguinte:

A ampliação dos espaços republicanos e democráticos de diálogo tem dado consequência prática ao princípio constitucional da democracia participativa. Esse diálogo está sendo fundamental para a construção de um novo País. Desde o primeiro mandato, temos investido fortemente no processo de interlocução com a sociedade. Fortalecemos os Conselhos existentes e criamos cerca de 30 novos, naqueles setores onde não havia canais institucionalizados de participação. Entre eles, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial e o Conselho Nacional da Juventude. Também reativamos o Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Realizamos mais de 50 Conferências setoriais, mobilizando, até hoje, cerca de dois milhões e meio de participantes nos Municípios, Estados e eventos nacionais, contribuindo diretamente para a elaboração de nossas políticas públicas (BRASIL, 2008, p. 9).

O posicionamento do presidente sobre o reconhecimento de espaços de participação social representa uma abertura para interesses de grupos e classes na formulação e execução das políticas públicas setoriais ou de amplo alcance, tal reconhecimento é importante recurso de mobilização e de produção de consensos e tensionamentos políticos e sociais sobre as políticas públicas, além de garantir intervenções práticas no plano dos interesses e nos sistemas de valores comuns de nossa sociedade. A realização de mais de 50 conferências, com mais de 2 milhões de participantes na soma de plenárias municipais, estaduais e nacionais, é o um indicativo importante que a sociedade civil organizada atravessa as ações estatais com seus mais diversos agentes políticos e sociais, representando diferentes perspectivas e interesses. Uma esfera pública mais plural é organizada e

fortalecida assim pela comunicação presidencial pelos efeitos de operador simbólico que a função de presidente sintetiza e incorpora na sociedade, pelo papel de dirigente do Estado.

Ainda na apresentação, a comunicação presidencial faz menção ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) que tem como objetivo promover a integração e o fortalecimento das políticas de segurança pública em todo o país, por meio da capacitação dos profissionais da área, da melhoria das condições de trabalho e da promoção da cidadania; e ao Programa de Aceleração do Crescimento da Saúde (PAC da Saúde) que tem como meta ampliar os investimentos em saúde pública, com a construção e reforma de hospitais e unidades de saúde em todo o país, além da expansão do acesso a tratamentos de saúde de alta complexidade, portanto, importantes políticas públicas de fortalecimento do SUS (Sistema Único de Saúde).

E abrindo a linha temática da pesquisa com a Educação, a mensagem apresenta o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), registrando o objetivo de promover a expansão e a melhoria da qualidade do ensino superior no Brasil, por meio do apoio à reestruturação e à ampliação das universidades federais, com a criação de novos cursos e a democratização de acesso ao ensino superior.

O fragmento da apresentação presidencial de 2008 vem com o seguinte texto sobre a Educação e as políticas públicas de acesso ao ensino superior:

E estamos abrindo 10 novas universidades públicas, 48 extensões universitárias no interior e 214 escolas técnicas em todo o País. Também estamos ampliando o Programa Universidade para Todos (ProUni), que já ofereceu 400 mil bolsas de estudos em faculdades particulares, e lançando o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) que, em 4 anos, vai criar cerca de 400 mil novas vagas nas universidades federais (BRASIL, 2008, p. 10).

A comunicação presidencial vem com 7 temas estruturais, mantendo o padrão, em 252 páginas. Nas linhas temáticas das políticas públicas teremos 48 temas específicos ou 231 subtemas. Encontraremos no III tema estrutural, com o título de Cidadania e Inclusão Social, todas as políticas públicas que estamos alinhando aqui pelos temas: Juventude, Educação e Políticas Públicas de Ação Afirmativa. O tema da Juventude é apresentado em uma página e meia do documento. Educação, por seu lado, é apresentado em 16 páginas. Já as Políticas Públicas de Ação Afirmativa estão em 9 das 252 páginas da Mensagem Presidencial de 2008. O que temos aqui são as páginas totais pelos temas específicos, mas o que nos interessa em cada uma das quase 28 páginas são as informações referentes às políticas públicas de acesso ao ensino superior, que é o que apresentaremos a seguir.

Mantendo nosso padrão de apresentação sobre as comunicações presidenciais ao congresso, colocaremos em perspectiva as informações sobre o tema específico Juventude. O ponto de destaque continua sendo uma ausência no documento da incidência destes agentes políticos e sociais sobre as políticas públicas de acesso ao ensino superior, exceto por um breve trecho onde é sinalizada uma linha de continuidade no PROJOVEM entre suas ações educacionais como EJA, ensino médio e o possível processo profissionalizante ou mesmo o acesso ao PROUNI, para jovens de 15-29 anos. O PROUNI, sendo mais uma das etapas educacionais para uma população jovem com a característica de possuir uma formação educacional acidentada, mas isso não é um indicativo de formulação dentro do tema juventude das políticas públicas de acesso ao ensino superior, muito menos uma temática para a SNJ no documento presidencial.

Como sinalizado anteriormente, isso não significa que as sugestões da Secretaria Nacional de Juventude e mesmo do Conselho Nacional de Juventude não estejam sendo incorporadas pelo Ministério da Educação, principal agente político e social (e governamental) das proposições das políticas públicas nesse sentido. Mas, mesmo com essa ressalva, o dado objetivo é de uma posição lateral da SNJ sobre essa questão e mesmo qualquer questão sobre o ensino superior, uma política pública fundamental para a juventude de modo geral. O documento presidencial não é feito sem a mediação de todas as áreas governamentais, portanto, a ausência da temática significa que a SNJ e mesmo o conselho nacional tem pouco incidência sobre essa política pública específica, não sendo citada na mensagem no escopo específico “Juventude”.

Por outro lado, a mensagem apresenta pontos importantes sobre a institucionalização da SNJ e da temática da juventude como política de Estado, reconhecida no Governo Lula, desde 2005 com a criação da secretaria, fazendo a SNJ passar por processos decisórios importantes no período. A concessão de poder para a SNJ, secretaria especial vinculada à presidência, produz efeitos de institucionalidade e canais de comunicação com os entes federativos e mesmo com os demais poderes da República. Isso faz com que a temática e as demandas da juventude sejam reconhecidas e legitimadas com as possibilidades de diálogo e intervenções nas políticas públicas para o segmento na esfera federal, estaduais e municipais. A comunicação presidencial de 2008 apresenta a seguinte posição sobre a Política Nacional de Juventude (PNJ):

O Governo inovou na concepção de política pública e passou a considerar os jovens como sujeitos de direitos e a juventude como Política de Estado. Esse novo olhar tem garantido a milhares de jovens oportunidades de acesso à educação, ao mundo do trabalho e à cidadania. A consolidação da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, criados em 2005 e vinculados à Secretaria-Geral da Presidência da

República, foi fundamental para inserir o tema da juventude como questão estratégica para o País (BRASIL, 2008, p.106).

A Mensagem Presidencial segue apresentando políticas públicas consolidadas sobre a juventude como o PROJOVEM e o Agente Jovem, isso sinaliza para a continuidade destas intervenções voltadas para um segmento específico da juventude, principalmente aquele segmento com problemas de formação formal e mesmo com algum conflito com a lei em termos penais.

Em 2008, o governo federal, por meio da SNJ, unifica os dois programas assinalados acima, criando o Programa Unificado de Juventude, um PROJOVEM mais robusto. A unificação é feita a partir de 6 programas, nem todos sob a alçada da SNJ quando separados, como: PROJOVEM, Agente Jovem, Saberes da Terra, Consórcio da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica. Para unificação dos programas, o governo também pactuou a ampliação da idade do “ser jovem” de 15 e 24 para 15 e 29 anos, acatando uma conceituação internacional sobre a juventude. O programa unificado, em razão disso, amplia-se em número de beneficiários da política pública.

Os resultados obtidos indicaram novas possibilidades de avanço e articulação de programas de juventude nas diversas áreas de Governo e culminou com o lançamento, em setembro de 2007, do Programa Unificado de Juventude – o ProJovem – que terá início em 2008. [...] Esse novo programa vai permitir que esses jovens sejam reintegrados ao processo educacional, recebam qualificação profissional e tenham acesso a ações de cidadania, esporte, cultura e lazer. O ProJovem poderá atender, até 2010, quatro milhões de jovens entre 15 e 29 anos. [...] Esta ampliação introduz no Brasil um padrão internacional de conceituação de Juventude, no qual são definidos três grandes grupos: os adolescentes-jovens (15 a 17 anos), os jovens-jovens (18 a 24 anos) e os jovens-adultos (25 a 29 anos) (BRASIL, 2008, p.107-108).

Observa-se, assim, que na linha temática “Juventude” o que temos é uma maior preocupação sobre os processos de institucionalização dos espaços políticos para a juventude do que necessariamente sobre as políticas públicas transversais que são de interesses destes agentes políticos e sociais. Há uma focalização do documento de políticas públicas em que a juventude é pensada no registro das vulnerabilidades sociais e não na perspectiva de um segmento de agentes políticos e sociais que buscam de assegurar políticas públicas para o conjunto da juventude em nossa sociedade, isso acaba refletindo uma intenção e um direcionamento político colocando (ou aceitando) uma limitação dos órgãos governamentais sobre a juventude na formulação de políticas públicas de longo alcance, o que acaba afetando a legitimidade e o próprio reconhecimento da SNJ e mesmo da juventude como agentes ativos em proposições de políticas públicas que pode a atingir diretamente ou indiretamente, nesse sentido o movimento do governo Lula é ambíguo, pois há um

avanço de participação, por um lado, já por outro, o que ocorre é um travamento na formulação de políticas públicas.

Em alguma medida, pensando nas estruturas substancialista simbólica, as políticas públicas para a juventude são operacionalizadas e disputadas em outras instâncias do poder estatal e governamental, linha que não está livre de problemas, fundamentalmente do ponto de vista da disputa na esfera pública e dos diferentes sistemas de valores de nossa sociedade, o que pode impactar na compreensão de elementos geracionais das sociedades, entre necessidades e desejos, como em aspectos das disputas de hegemonia em campo político adversarial no sentido dado por Laclau e Mouffe (2015).

No tema específico da Educação, o que segue é o padrão das outras Mensagens Presidenciais, em que as linhas de apresentação são mais amplas e indicam a consolidação de políticas públicas de Educação. O MEC é detentor de uma longa trajetória nas estruturas governamentais, com receitas próprias, garantidas na constituição, algo muito diferentemente dos outros órgãos de temática específica que tratamos aqui. A comunicação oficial sempre apresenta mais páginas no tema Educação e do ensino superior do que com Juventude ou Políticas Públicas de Ação Afirmativa.

No todo teremos 16 páginas sobre Educação, destas, 3 páginas tratam diretamente da Educação Superior. No balanço e nas proposições, a mensagem presidencial apresenta o tema da Educação em seu sentido amplo, sistêmico, em que as políticas públicas são apresentadas destacando concepções, políticas públicas, recursos alocados e os mecanismos de balanços, ajustes e metas. É possível dizer que a comunicação de 2008 apresenta em seu conteúdo as 4 estruturas elementares das políticas públicas.

Vemos na abertura do tema específico os dados do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em seu recorte de estruturação da Educação Básica no país. Passando pelos eixos profissionalização educacional, formação continuada, Educação Superior, políticas de alfabetização de jovens e adultos, Educação Profissional, diversidade, cooperação internacional, financiamento da Educação, Gestão Democrática e os indicadores e avaliações da Educação. Em linhas gerais, podemos dizer que o tema específico da Educação é apresentado na comunicação como políticas públicas entendidas de modo sistêmico.

No que nos interessa aqui, a ampliação do acesso ao ensino superior, a mensagem traz dados e as metas das políticas públicas com esse objetivo. Já nos primeiros parágrafos temos o

enfoque na interiorização dos campi universitários visando a atender às necessidades e vocações econômicas regionais, colocando ainda em destaque o entendimento político de que é preciso conciliar interesses materiais com igualdade, justiça social e equilíbrio ambiental, além de assegurar a repartição do saber com toda a sociedade. Aqui temos um novo entendimento de política estratégica, pensada em termos de equalização geográfica, tanto produtiva, quanto de acesso ao conhecimento como fator de desenvolvimento social, cultural e econômico. Tais medidas reorganizam os centros de poder e entram, em alguma medida, em confrontação com projetos de desenvolvimento desigual que pautavam a esfera pública em outras conjunturas históricas.

A Mensagem Presidencial destaca alguns dados importantes do ponto de vista da ampliação do acesso ao ensino superior, principalmente nos programas de expansão das instituições públicas federais:

A partir de 2003, foram criados e consolidados 86 *campi* universitários e 15 novas universidades. O plano de expansão permitirá, quando da sua plena implementação em 2010, o ingresso anual de mais de 35 mil estudantes em cursos de graduação nas universidades federais e 155 mil matrículas ao final da implantação, por meio de recursos alocados diretamente nas respectivas universidades, as quais poderão contar com infraestrutura e recursos humanos necessários à efetivação de cerca de 560 cursos de graduação em todo o País e em todas as áreas do conhecimento (BRASIL, 2008, p.113).

Com o REUNI, temos o dado da adesão de mais de 33 instituições federais à política pública. A comunicação destaca que, dentre os objetivos do programa estão a otimização e racionalização da infraestrutura e dos recursos das instituições de ensino superior, buscando garantir uma taxa média de conclusão nas graduações presenciais em 90%, além de assegurar a relação aluno/a e professor/a de 10 para 18 ao final de 5 anos. A previsão, dentro das metas estabelecidas, registra um aumento de 66,03% do número de vagas nos cursos presenciais, o que representa 78 mil novas vagas, elevando o número de alunos/as matriculados/as nas universidades públicas para 300 mil em 2012. Além das vagas na graduação, o programa também apresenta dados e metas para pós-graduações, sendo 473 novos cursos, um aumento de 28% ao número registrado em 2007.

Em outra linha, para ampliação do acesso ao ensino superior enquanto orientação das políticas públicas, temos o acréscimo de vagas no período noturno como uma das medidas para adesão ao REUNI. A comunicação oficial registra uma meta de ampliação das vagas em 135% até 2012, o que significa 39 mil novas vagas de graduação em período noturno nas universidades públicas, uma intervenção que visa, de modo prioritário, os/as estudantes trabalhadores/as,

portanto, uma medida que atinge um grupo historicamente excluído dos bancos universitários. De modo paralelo, ou ao mesmo tempo, temos uma ação que busca alterar uma orientação do ensino público de viés elitista, mas, sobretudo, alterar os interesses e visões de sociedade que atravessam as universidades. Temos aqui articulações por meio de consensos e tensionamento com as estruturas substancialista e simbólica das estruturas elementares das políticas públicas.

Na mensagem de 2008 são apresentados dados, balanços e metas de outras duas políticas públicas de nosso interesse, o PROUNI e o FIES, ambos com incrementos e modificações importantes na comparação com anos anteriores. O PROUNI registra adesão de 1400 instituições participantes em todos os estados da federação, o que é traduzido com mais de 300 mil estudantes cursando uma graduação. A mensagem apresenta 180 mil bolsas (parciais e integrais) para 2008, representando uma renúncia fiscal de R\$133 milhões. O programa mantém o recorte baixa renda (até 3 salários-mínimos), escola pública e políticas públicas de ação afirmativa voltadas para populações afrodescendentes, indígenas e deficientes, além de incentivos para formação docente e qualificação voltadas para profissionais da educação básica.

O FIES passa a ser uma ferramenta de complementação para os bolsistas do PROUNI em condição de bolsistas parciais. É incrementado com aportes para novos estudantes da graduação acessarem o financiamento, mas também da pós-graduação. Cria condições para fiança solidária, ampliação do prazo de carência e dilatação do prazo de ressarcimento do financiamento. A comunicação registra que, desde 2006, o FIES atendeu a cerca de 457 mil estudantes, com investimentos de R\$ 4,8 bilhões, tendo a meta de mais 100 novos contratos estudantis em 2008.

Sobre as Políticas Públicas de ação afirmativa, temos na Mensagem Presidencial os elementos de institucionalização da SEPPPIR e das políticas de promoção da igualdade racial como políticas de Estado. No campo das políticas públicas temáticas ou setorializadas, vemos o destaque dado ao programa Brasil Quilombola, que legitima e efetiva as disposições constitucionais de reconhecimento das comunidades quilombolas, onde a consolidação da ação se faz pelo direito à propriedade, dos territórios, da regularização fundiária concatenados com o respeito às tradições e os direitos sociais e culturais destas comunidades.

Os dados apresentados na comunicação oficial são 590 territórios em processos de regularização no ano de 2008. Registrando mais de 2.187 famílias de remanescentes de quilombolas com direitos de posse e sobre a terra, portanto, com títulos de propriedade. Outras 8.936 famílias já detinham as terras reconhecidas com estudos consolidados pelo Instituto Nacional

de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), faltando apenas a formalização de posse. Dentro deste escopo, o programa Luz para Todos já beneficia 367 comunidades, atingindo 9.142 famílias, tendo nova meta para 2008 em atingir 22.650 famílias ou 969 comunidades.

A comunicação ainda destaca outras políticas públicas para as populações negras ou afrodescendentes vinculadas ao desenvolvimento sustentável e a autonomia econômica. Tais ações são nomeadas com etnodesenvolvimento, pois visam a ações de assistência técnica, capacitação, incentivo ao associativismo, por um lado. Por outro, busca garantir ampliação de investimentos nestas comunidades, saneamento básico, estradas e unidades habitacionais, além de campanhas para erradicação do analfabetismo, saúde preventiva e da família nas comunidades.

Sobre as políticas públicas que nos interessa, vemos na mensagem de 2008 que o tema específico apresenta uma articulação com as políticas de acesso ao ensino superior, sendo destacadas as políticas públicas de ação afirmativa de tipo cotas sociais e raciais nas universidades, principalmente as implementadas pela autonomia universitária desde 2003. É destacado também o Projeto de Lei, de iniciativa do governo federal, que prevê a implementação das cotas sociais e raciais nas universidades públicas.

Ainda na linha de políticas públicas de acesso ao ensino superior, o documento destaca o PROUNI e o FIES, como programas promotores da igualdade em nossa sociedade, pois ambos suprem demandas reais das populações negras ou afrodescendentes e de baixa renda por vagas no ensino superior. Diz a comunicação oficial dirigida ao congresso:

A essa perspectiva se somam diversas iniciativas que ainda se encontram em processo de consolidação, como a política de cotas no ensino superior – implementada em diversas instituições de ensino superior, mas que aguarda a aprovação de seu marco legal, o Projeto de Lei nº 3.627 / 2004, de iniciativa do Executivo, ora sob análise do Congresso Nacional. A partir de 2003, o Governo vem garantindo a crescente incorporação do recorte da igualdade racial nas políticas setoriais. Na Educação, além da adoção do sistema de cotas em instituições públicas de ensino superior, os mencionados Prouni e o Fies vêm garantindo a oferta de financiamento e bolsas para assegurar a permanência dos estudantes afrodescendentes de baixa renda nas universidades particulares (BRASIL, 2008, p.133).

Disso observamos que, diferentemente do tema juventude, nas políticas públicas de ação afirmativa há uma legitimidade e reconhecimento na mensagem destes agentes políticos e sociais como demandantes, formuladores e executores das políticas públicas de acesso ao ensino superior, mesmo que isso ocorra de maneira transversal. Há aqui uma confluência da comunicação presidencial com os agentes políticos e sociais visando tanto as possibilidades de concepção das políticas públicas, como os aspectos de execução e dos beneficiários destas mesmas políticas

públicas. Vemos, assim, um fortalecimento dos interesses setoriais com as linhas políticas simbólicas de atuação, onde os agentes políticos e sociais até então deslocados são direcionados para o centro do debate para incidirem sobre as propostas e visões de sociedade na esfera pública.

## PARTE 2

### 2.1 Participação social na construção das políticas públicas

A participação social no Brasil é um dado fundamental e ao mesmo tempo controverso na construção da nossa democracia. Temos uma longa tradição de ações, movimentos e organizações da sociedade civil que desempenharam um papel importante na definição dos rumos de nosso país e da nossa democracia (AVRITZER, 2008; 2013). A participação social é tida como um pilar fundamental da democracia e pode ser uma força política para a promoção das condições de igualdade política e social em nosso país.

Segundo Avritzer:

O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (KOWARICK, 1973; SINGER; BRANDT, 1980; AVRITZER, 2000), em um dos países com o maior número de práticas participativas. O surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre despertou atenção de atores do norte e do sul sobre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira (SANTOS, 1998; AVRITZER, 2002a; BAIOCCHI, 2005; SINTOMER, 2005). Ao mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades (AVRITZER, 2006) surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação. [...] Assim, temos hoje no país o que podemos denominar de uma infraestrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho (AVRITZER, 2008, p.44).

No sentido formal, a participação social pode ocorrer de várias maneiras, desde o voto em eleições até o engajamento em movimentos sociais, participação de conselhos, no controle social dos poderes da república, na formulação de políticas públicas e em mobilização para direitos políticos, sociais, culturais e econômicos (AVRITZER, 2008; 2013). Uma maior participação social pode garantir que um conjunto mais amplo de perspectivas e interesses apareça na esfera pública e seja considerado nas decisões políticas, fortalecendo a legitimidade e a eficácia das políticas públicas quando disputadas em uma perspectiva adversarial (LACLAU; MOUFFE, 2015).

No contexto brasileiro, durante os governos Lula I e II (2003-2010), houve um esforço para aumentar a participação social e dar voz a grupos e classes sociais historicamente marginalizados dos processos decisórios, mas também de formulação e execução das políticas públicas tornando-as efetivas, materialmente consistentes. Isso resultou em alguns avanços significativos, como políticas públicas para reforma agrária, habitação, igualdade social, racial e de gênero, dos direitos LGBT(QIA+) e mesmo dos direitos dos animais que começam a serem vocalizados na sociedade.

Houve, durante o governo Lula, uma expansão das conferências nacionais. Tomando como ponto de referência a primeira conferência nacional de saúde, organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 1940, e contabilizando as conferências nacionais, percebe-se que se alcançou a marca de 115 conferências realizadas desde então. Destas, 74 ocorreram durante o governo Lula, o que mostra sua centralidade nas políticas participativas deste período. Tal marca também altera a influência das conferências sobre as políticas públicas do governo federal (AVRITZER, 2013, p.125).

No entanto, muitos desafios e resistências também foram enfrentados, e muitas das questões levantadas pelos movimentos sociais ainda estão longe de serem totalmente resolvidas e os próprios movimentos recebem tensionamentos contrários e de deslegitimação tanto política quanto social. Portanto, a luta pela participação social, democracia e igualdade continua sendo uma questão fundamental e deve ser enfrentada na esfera pública como forma de produção de consensos e tensionamentos sociais, organizando as disputas permeadas por interesses de grupos e classes sociais, mas também os sentidos de sociedade enquanto projeto.

Os Movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), movimentos indígenas, os diferentes movimentos negros, o movimento LGBT(QIA+) e o movimento feminista, desempenham um papel crucial na promoção da participação social e da democracia. Ao mobilizar outros agentes políticos e sociais em torno de questões comuns e ao colocar demandas na agenda e nos debates políticos, os movimentos sociais enriquecem a esfera pública, podem desafiar as constâncias de poder, promover as condições de igualdade, e trabalhar por uma sociedade mais democrática e igualitária.

Por outro lado, mesmo que sejam agentes reconhecidamente como promotores dos interesses mais amplos das sociedades, do ponto de vista da legitimidade política, tantos estes, como outros movimentos, que não necessariamente operam numa lógica de universalização de direitos, ambos possuem o mesmo ponto de reconhecimento político e social em suas proposições, portanto, legitimidade de participação na esfera pública. A disputa por maior influência das proposições é mediada sempre pelos processos de produção de consensos e tensionamentos na esfera pública sobre as definições e influências sobre as políticas públicas (PETINELLI, 2011), mas também sobre a natureza, organização e função do Estado nas sociedades contemporâneas.

É importante registrar que a participação social e a atuação dos movimentos sociais por si só não garantem necessariamente mais democracia ou mesmo mais igualdade política e social, muito menos que as políticas públicas serão mais eficazes em suas metas e objetivos atingidos por

estarem atravessadas por maior participação social. Não há uma razão suficiente para isso, apesar de necessária, já que uma maior participação é o indício de mais pluralidade social sendo reconhecida e legitimada na e pela sociedade, ainda mais quando convocadas e incentivadas pelo Estado, o operador simbólico legítimo das sociedades modernas.

O impacto da participação social depende de diferentes fatores, incluindo a qualidade de nossas instituições, a existência de uma sociedade civil organizada, engajada e independente, e a disposição do governo de ouvir e responder à participação social com suas demandas objetivas (PETINELLI, 2011; 2017; 2019). Além disso, a participação social pode ser limitada por relações arraigadas de poder, de recursos escassos e mesmo de informações limitadas, e pode ser desafiada por imposições políticas do privilégio e mesmo por medidas repressivas.

Embora tenha havido um aumento na participação social durante o período em destaque em nossa pesquisa, também houve inúmeros problemas e críticas sobre estes processos de participação. Os argumentos são que, apesar das políticas e programas destinados a promover a participação social, ainda havia hiatos e pouco reconhecimento para a participação efetiva de todos os agentes políticos e sociais, especialmente os mais desarticulados e sem organizações, prevalecendo a força de grupos de pressão e mesmo de corporações na agenda governamental.

Portanto, apesar das iniciativas como as conferências, que analisaremos a seguir, também houve críticas que apontam para processos viciados e que, muitas vezes, eram dominados por elites políticas, mesmo dos movimentos sociais, e grupos de interesses poderosos, prevalecendo a lógica de que as vozes marginalizadas permaneciam excluídas dos processos de poder e decisão, portanto, excluídas das possibilidades de influenciar de fato as políticas públicas (PETINELLI, 2019).

Um outro fato era o de falta de coesão entre deliberações das conferências e a efetivação em políticas públicas pela ação governamental. Nem sempre estavam definidas quais as deliberações das conferências nacionais e mesmo dos conselhos de participação social eram implementadas ou mesmo levadas em consideração na formulação das políticas públicas por parte dos executores das ações dentro do governo Lula (PETINELLI, 2011).

Pode-se dizer que a sociedade civil organizada teve um papel mais proeminente na concepção, formulação e execuções, além de ser beneficiária destas mesmas políticas públicas, entre 2003-2010, especificamente entre 2005-2008 do nosso recorte. Porém, também é importante reconhecer os limites deste período ou desta conjuntura histórica que impunha travamentos neste bloco histórico que chegou ao poder em 2002. Destacamos que houve uma maior participação

social no período dos governos Lula, apesar da identificação de problemas estruturais, como a desigualdade social e regional, a violência política, falta de uma cultura política participativa de diversos setores e segmentos sociais e, mesmo, as limitações de recursos para a participação dos grupos e classes sociais, além da capacidade limitada do Estado em responder de forma efetiva e satisfatória às demandas e propostas provenientes da sociedade.

Durante o período de 2003 a 2010, houve um esforço para incluir grupos e agentes políticos e sociais historicamente marginalizados ou ignorados no processo de tomada de decisão em âmbito federal. O governo Lula, proveniente do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito com uma plataforma ampliada visando à participação democrática e às condições de igualdade política e social. O grupo dirigente que assume o poder era carregado por estes interesses e reconhecimento promovidos dentro do bloco histórico que tomava a dianteira dos processos de poder e decisão. Além disso, estes governos carregam fortes relações com os movimentos sociais e sindicais, o que contribuiu para uma maior consideração de grupos e classes historicamente afastados dos processos dos processos de formulação e execução das políticas públicas.

O governo Lula adotou o lema construir um governo participativo, buscando trazer mais vozes e pluralidade para o processo de tomada de decisões na definição das políticas públicas, com isso, fazendo frente aos defensores dos processos de exclusão política. Isso incluiu a implementação de uma série de conferências nacionais, a expansão de conselhos de participação social e o fortalecimento de mecanismos de consulta pública. Este período foi marcado por uma série de iniciativas que buscaram envolver a sociedade civil nas decisões de governo, a agenda governamental era mais porosa aos mais diferentes agentes organizados em movimentos sociais, inclusive, como forma de manutenção de um bloco histórico e do grupo dirigente na manutenção do poder, buscando garantir, assim, certa hegemonia política e social e de sentido na sociedade.

As conferências nacionais reuniram representantes da sociedade civil, do governo e outros agentes políticos e sociais para discutir, formular e executar políticas públicas em áreas como saúde, educação, meio ambiente, direitos humanos, mulheres, negros, juventude, pesca, cidades entre outros. Isso permitiu à sociedade civil desempenhar um papel mais destacado na formulação de políticas públicas no período dos governos Lula. Os conselhos de participação social, que incluem representantes do governo e da sociedade civil, também foram fortalecidos durante este período. Além disso, foram implementados mecanismos de consulta pública para permitir a participação mais ampla da sociedade na formulação de políticas públicas, bem como no controle

social das ações do Estado. Isso incluiu, além das conferências nacionais, consultas públicas online, audiências públicas, plenárias, grupos de trabalhos ministeriais etc.

Em geral, as Conferências Nacionais buscam garantir a representatividade de diversos segmentos da sociedade, incluindo representantes do governo, da sociedade civil, de comunidades tradicionais, profissionais, especialistas, empresários, entidades de classe, ativistas e dos movimentos sociais. Elas também buscam garantir a diversidade de gênero, raça, idade, região e outros aspectos na composição dos participantes. Buscam incluir tanto representantes de grupos sociais marginalizados e vulneráveis da sociedade, como de setores mais privilegiados, para, com isso, garantir a pluralidade de vozes e perspectivas nas discussões, deliberações e recomendações das conferências para políticas públicas.

Para iniciarmos com alguns dados da nossa linha temática de pesquisa, mas registrando a ordem de exposição temática diferente das mensagens presidenciais, temos a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, realizada em 2005, que reuniu cerca de 1.200 delegados nacionais, mas como uma diferença das outras duas, os/as delegados/as foram eleitos para a I CONAPIR em conferências estaduais de modo majoritário, com exceção de algumas conferências municipais excepcionais. Da mesma forma, a I Conferência Nacional de Juventude, realizada em 2008, reuniu cerca de 1.600 jovens delegados de todo o país, mas diferentemente da anterior, a juventude contou com conferências municipais, estaduais e livres antes da conferência nacional. E, por fim, temos a I Conferência Nacional de Educação em 2010, que contou com a participação de aproximadamente 2.500 delegados/as de todo o país com vinculação direta ao tema educacional, sejam estes profissionais, professores/as, educadores/as, como representantes de conselhos da infância e adolescência, pais, mães e responsáveis por estudantes, além de pesquisadores e ativistas ligados à educação.

É importante salientar que a forma regimental das conferências será sempre divulgada previamente e regada por decreto presidencial. De modo amplo, podemos dizer que todas as conferências nacionais envolveram diferentes agentes políticos e sociais em todos os níveis de poder e mesmo da sociedade.

Do ponto de vista metodológico, iniciaremos aqui a exposição de pontos dos documentos deliberativos das conferências (Igualdade Racial (2005), Juventude (2008) e Educação (2010)) identificando o que foi registrado nestes documentos sobre as políticas públicas em destaque em nossa pesquisa, que passam pelos elementos da agenda democratizante da educação superior ou,

mais especificamente, sobre as quatro políticas públicas de acesso ao ensino superior em destaque: PROUNI, REUNI, FIES e políticas públicas de ação afirmativa (cotas sociais e raciais).

Mantemos aqui o processo exploratório de nosso material empírico e documental de modo fragmentário, mas, alertamos, que o entendimento sobre as políticas públicas deve estar atravessado por uma perspectiva mais sistêmica.

Faremos um breve histórico das conferências e suas linhas de proposições e após identificaremos os fragmentos que tratam da agenda democratizante do ensino superior e os registros que constam nos documentos sobre as políticas públicas específicas.

A finalidade desta abordagem segue sendo o que esboçamos anteriormente: observar os mais diferentes agentes políticos e sociais como partes fundamentais do processo de articulação das estruturas substancialista e simbólica das políticas públicas, portanto, dentro do modelo desenhado por Geraldo di Giovanni (2009). Tal processo também visto por uma perspectiva *bourdieusiana* de legitimidade política destes mesmos agentes, além de situarmos, assim, os processos de disputa e hegemonia em contextos políticos operados pela lógica adversarial em que os sentidos e valores comuns de uma sociedade estão em destaque, são atravessados por interesses de grupos e classes sociais em consensos e tensionamentos visando garantir uma visão de mundo, proposto por Laclau e Mouffe (2015).

## 2.2 Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2005)<sup>23</sup>

A I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), realizada em 2005, foi um marco na discussão sobre igualdade racial e políticas de promoção da igualdade no Brasil. A

---

<sup>23</sup> A I Conapir propiciou a reivindicação de respeito e dignidade e a visibilidade de realidades até então desconsideradas na história oficial brasileira. Ressaltam-se, aqui, os *povos indígenas*, que pleitearam uma secretaria especial para o tratamento de suas questões; o *povo cigano*, que, pela primeira vez, apresentou suas reivindicações de inclusão nas políticas públicas em todas as instâncias, assim como o pacto de paz estabelecido entre judeus e palestinos, numa demonstração cabal ao mundo de que é possível a edificação de uma sociedade que garanta direitos balizados pela equidade. Foram diálogos como esses que possibilitaram uma melhor compreensão das especificidades de cada raça/etnia representada e mostraram ao Brasil um conjunto rico e coeso de propostas para a construção do **Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Essa Conferência também foi fruto do processo de luta de diversos segmentos do movimento social negro. A participação tanto de pessoas e instituições que aliam sua história de reivindicação de respeito e busca pela igualdade à atual política governamental quanto daquelas que a ela se contrapõem revela a amplitude do controle social. Nesse contexto, as posições divergentes que demarcam o debate plural e democrático impulsionaram a capacidade da sociedade civil de estabelecer alianças em torno de demandas urgentes, tão bem expressas no consenso pela aprovação *do Estatuto da Igualdade Racial* na íntegra, com a garantia de *Fundo Orçamentário*; na *reivindicação de orçamento específico* para políticas públicas voltadas para a população negra; no clamor pela implementação urgente das políticas para as mulheres dos grupos étnico-raciais contidas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; e na exigência de combate imediato ao racismo institucionalizado. Link:

conferência reuniu representantes do governo, da sociedade civil, de comunidades tradicionais, ativistas de movimentos sociais, pesquisadores e outros, para discutir e produzirem deliberações sobre as políticas públicas de igualdade racial promovidas no âmbito da administração pública no Brasil.

A Conferência se centrou no tema “*Ações Estratégicas para o Combate ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial*”:

O processo democrático de construção da I Conapir envolveu governos estaduais e municipais; os poderes legislativo e judiciário; instituições públicas e privadas; e a sociedade civil. Participaram desse movimento mais de 90 mil pessoas, por meio das 26 conferências estaduais e da conferência do Distrito Federal, precedidas de etapas municipais e/ou regionais que mobilizaram 1.332 municípios, cerca de 25% da totalidade de municípios brasileiros. Destacam-se a participação de 100% dos municípios nos estados de Alagoas e Sergipe e o envolvimento massivo da população quilombola na Conferência Regional do Vale do Jequitinhonha - MG, o segundo menor PIB brasileiro, que reuniu três municípios e contou com a presença de 854 pessoas. Esse processo compreendeu ainda reuniões temáticas (mulheres, juventude, religiosos); a Audiência Cigana; e as Consultas Quilombola e Indígena, que legitimam, assim, a representação das(os) 1.136 delegadas(os) de todos os segmentos e a força deste relatório (CONAPIR/PRESIDÊNCIA. Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial/Presidência, Relatório Final, 2005, p. 8).

Como vamos indicar na análise dos outros relatórios das conferências nacionais de Juventude e da Educação, cada uma possui características de exposição específicas. No relatório da Conferência da Igualdade Racial, contendo 181 páginas, a exposição é organizada por: Prefácio; Apresentação; Parte I – Propostas, contando com 12 eixos temáticos<sup>24</sup>; Parte II – Moções e resoluções; Parte III – Um trabalho de muitas mãos, em que são creditados os nomes de idealizadores, proponentes, participantes e entidades colaboradoras; e, por fim, Anexos, onde consta uma série de documentos legais e os pronunciamentos oficiais do Presidente Lula, da Ministra Matilde Ribeiro e da Conselheira Leci Brandão.

Um dado importante sobre essa diferença de exposição e registros das conferências é que elas podem fornecer mais dados sobre os contextos das conferências. A exposição dos discursos de autoridades, por exemplo, pode fornecer pistas sobre o alcance das propostas e do nível de reconhecimento simbólico dos processos de participação social.

---

<https://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/579-1-conferencia-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial>  
Acessado em: 15 maio 2023.

<sup>24</sup> Os Eixos Temáticos do relatório final da Conferência Nacional da Igualdade Racial são: 1. Trabalho e desenvolvimento econômico da população negra; 2. Educação; 3 Saúde; 4. Diversidade cultural; 5. Direitos humanos e segurança; 6. Comunidades remanescentes de quilombos; 7. População indígena; 8. Juventude negra; 9. Mulher negra; 10. Religião de matriz africana; 11. Fortalecimento das organizações antirracismo; e 12. Política internacional.

Das três conferências em análise aqui, temos o discurso do Presidente Lula na Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial e uma mensagem destinada aos participantes da Conferência Nacional de Políticas para a Juventude. No relatório final da Conferência Nacional da Educação não temos elementos fora das proposições da própria conferência, apesar de constar no banco de dados que utilizamos vários pronunciamentos públicos de autoridades.

No caso da juventude, o dado da mensagem é o da importância da Educação na vida da juventude brasileira e na transformação social. Já na Conferência sobre a igualdade racial, o discurso do Presidente apresenta ênfase nas Políticas Públicas de ação afirmativa e no PROUNI, na realidade, ele apresenta uma leitura de articulação das políticas públicas em destaque:

É o caso do ProUni, que rompe o ciclo perverso em que pais e mães de família, que não puderam fazer curso superior, ocupam sempre os piores postos de trabalho e recebem os menores salários. Isto praticamente condena os seus filhos a não terem, também, as condições para cursar uma universidade. [...] O ingresso no ensino universitário de mais de 110 mil alunos que não poderiam arcar com as mensalidades é, portanto, o primeiro resultado concreto do ProUni. E, dessas 112 mil vagas, aproximadamente 40 mil vagas são destinadas à população negra do nosso país que, possivelmente, tenha, nesse programa, a maior inclusão universitária já feita na história do nosso país. [...] Eu queria até prestar uma homenagem aqui à nossa companheira Nilcéa Freire que, reitora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, foi a primeira companheira a colocar o funcionamento das cotas na universidade estadual do Rio de Janeiro. E não foi fácil, porque o preconceito, ele só não é maior porque não está escrito na testa das pessoas. Se estivesse escrito na testa das pessoas, a gente saberia que o preconceito, neste país, é uma doença grave, porque o preconceito é contra o negro, o preconceito é contra o pobre... (CONAPIR/PRESIDÊNCIA, 2005, p.171-175).

Todos esses elementos somados ao conteúdo do relatório estão direcionados ao debate público e à formatação das políticas públicas de promoção da igualdade racial.

Seguindo no método de exposição fragmentário adotado, apresentaremos uma leitura-síntese das propostas e intervenções visando contribuir com o desenho das políticas públicas de igualdade, sobretudo as relacionadas com a igualdade racial. Após isso, faremos a apresentação dos fragmentos das proposições sobre a agenda democratizante do acesso ao ensino superior no país, buscando destacar elementos que reforcem as políticas públicas ou esboços delas, tais como: PROUNI, REUNI, FIES e as Políticas Públicas de ação afirmativa.

As propostas da Conferência Nacional da Igualdade Racial aportam um amplo leque de questões que, em síntese, podem ser organizados assim: **i) Educação:** a conferência enfatizou a importância da educação para a promoção da igualdade racial, recomendando a implementação de políticas de ação afirmativa, a inclusão da história e cultura afro-brasileira e indígena no currículo escolar e a formação de educadores para o combate ao racismo; **ii) Saúde:** propôs a implementação

da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra e a garantia do acesso equitativo aos serviços de saúde; **iii) Trabalho e Emprego:** sugeriu a implementação de políticas de promoção da igualdade racial no trabalho e no emprego, incluindo ações afirmativas nos concursos do setor público e fiscalização e controle contra a discriminação racial no setor privado; **iv) Direitos Humanos e Combate ao Racismo:** propôs a implementação de políticas de promoção dos direitos humanos e combate ao racismo, incluindo a criminalização do racismo e a garantia dos direitos das comunidades tradicionais e quilombolas; **v) Cultura e Comunicação:** reivindicou a promoção da diversidade cultural e a inclusão da perspectiva racial na produção e na distribuição de conteúdo nos meios de comunicação como forma de posituação da população negra e afrodescendente na sociedade brasileira.

Devemos registrar que, em função do período de ocorrência da conferência da igualdade racial, ano de 2005, temos o nascimento do PROUNI em 2004, mas ainda como política pública incipiente e em teste, como projetos piloto. Registramos, ainda, a inexistência do REUNI, que começa a aparecer como política pública em 2007 e início de 2008. Portanto, temos objetivamente que operar algumas torções na leitura para identificar proposições no relatório final da conferência que possam dar conta dos quatro programas em destaque em nossa pesquisa.

Na linha temática mais ampla da Educação, o relatório final da CONAPIR traz o seguinte fragmento, além de apresentar dados para políticas públicas de formação para uma Educação antirracista:

O acesso e a permanência de grupos étnica e racialmente discriminados nas universidades requer a implantação e implementação de cotas na graduação e pós-graduação de instituições de ensino públicas e privadas, com a destinação de verba orçamentária para cotistas, como medidas fundamentais para viabilizar a conclusão do curso acadêmico e sucesso no campo de trabalho (CONAPIR/PRESIDÊNCIA, 2005, p. 23).

Aqui vemos a agenda de democratização de acesso ao ensino superior com recorte de raça, buscando, inclusive, a ampliação das políticas públicas de ação afirmativa para as pós-graduações, o que é uma leitura direcionada para o futuro e de sentido de sociedade com mais justiça e igualdade, portanto, dados das estruturas substancialista e simbólica das políticas públicas.

Em se garantindo o consenso social sobre políticas públicas que criem condições de igualdade no acesso ao ensino superior, se faz necessário ampliar o escopo da política pública para conseguir, com isso, o acesso ampliado em todos os níveis de ensino, esboçar desenhos de universalização de direitos. Temos ainda o desenho global de Políticas públicas de ação afirmativa

proposto nas deliberações do relatório final da conferência com o seguinte tópico “Ações afirmativas: acesso e permanência dos(as) alunos(as) nas universidades”:

**97.** Implantar ou acelerar a implantação de sistemas de cotas para negros(as), indígenas e estudantes da rede pública para ingresso em todas as universidades públicas e privadas, com ampla divulgação, e implementar políticas de permanência, de acordo com a realidade social local. **98.** Envolver todas as universidades públicas e privadas na discussão sobre as ações afirmativas. **99.** Criar mecanismos de incentivo para a adoção de cotas para negros(as), indígenas, quilombolas, minorias e estudantes da rede pública no ingresso às universidades públicas e privadas. **100.** Adotar cotas para negros(as), indígenas e estudantes da rede pública no ingresso às universidades públicas e privadas, proporcionalmente à distribuição étnico-racial na sociedade nacional do IBGE, por curso e por turnos. **101.** Ampliar a discussão sobre a política de cotas nas universidades, divulgando o resultado alcançado por instituições que já adotaram o sistema, visando à conscientização da sociedade dos benefícios das cotas em curto, médio e longo prazos. **102.** Implementar programa de apoio com destinação de verba orçamentária aos estudantes universitários cotistas, como ação afirmativa, proporcionando acompanhamento econômico e psicológico desses, com o objetivo de tornar efetiva a conclusão do curso e bem-sucedida sua atividade profissional (CONAPIR/PRESIDÊNCIA, 2005, p. 23).

É possível observar que muitas das propostas foram contempladas posteriormente pelos programas de ampliação do acesso ao ensino superior, inclusive algumas das proposições, principalmente as que tratam da permanência nas instituições de ensino, foram, portanto, incorporadas nos programas como PROUNI, REUNI e FIES, incluindo os critérios de distribuição e concessão de bolsas com base no relatório étnico-racial da população feito pelo IBGE.

Outro dado importante do fragmento acima é a disputa orçamentária, mesmo que para nossos propósitos de pesquisa seja algo lateral, já que tratamos dos dados substancialista e simbólico, estando os dados orçamentários mais relacionados com os aspectos formal e material das estruturas elementares das políticas públicas (GIOVANNI, 2009).

As recomendações apresentadas em forma de fragmentos influenciaram a formulação de políticas públicas de igualdade racial nos anos seguintes, principalmente as desenvolvidas pela SEPPIR. A I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR) incluiu uma ênfase na importância da educação para a promoção da igualdade racial, mas produzem reverberações nas políticas públicas para construção das condições de igualdade em sentido amplo.

Uma das estratégias desenhadas para melhorar a igualdade racial no ensino superior é a implementação de políticas públicas de ação afirmativa, como as cotas raciais, mas, também, políticas públicas para formação de professores universitários para o combate ao racismo, com mais pesquisas e integração comunitária nos projetos de extensão voltados para a promoção da igualdade racial.

Todas estas proposições buscaram aumentar a representação de grupos e classes marginalizados nas universidades públicas e privadas, proporcionando-lhes oportunidades de acesso ao ensino superior. Por outro lado, sendo proponentes destas políticas públicas, os agentes políticos e sociais, antes excluídos e marginalizados, agora eram reconhecidos e legitimados na esfera pública como grupos e classes com interesses que eram colocados em destaque no debate público e, por isso mesmo, grupos e classes disputando, produzindo consensos e tensionamentos sobre os valores e o sentido de sociedade por meio da participação social na formatação de políticas públicas.

Em certo sentido, o que vemos aqui é a produção de uma hegemonia social que traz como marca a emergência de setores sociais historicamente excluídos da esfera pública que nesta conjuntura compõe o bloco histórico no poder que é representado pelo grupo dirigente liderado pelo presidente Lula, um metalúrgico sindicalista do ABC paulista. Isso traduz um momento histórico singular no Brasil e representa uma estrutura de sentimento do período, no sentido dado por Raymond Williams (2011, 2013).

### **2.3 Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude (2008)<sup>25</sup>**

A Conferência Nacional de Juventude de 2008 (iniciada nas etapas regionais em 2007) foi um evento importante na formulação das políticas públicas de juventude do Brasil, pois foi a primeira do tipo de participação social. A Conferência reuniu jovens de todo o país para discutir e propor ações e intervenções governamentais voltadas diretamente para a juventude. O tema da Conferência de 2008 foi *“Levante Sua Bandeira - Conquiste direitos com participação social”*. O objetivo: promover o diálogo entre os jovens e os governos federal, estaduais e municipais, abrindo um espaço para que aqueles expressassem opiniões e propostas. O documento da I Conferência Nacional de Juventude traz o seguinte entendimento do processo de participação:

Quando os jornais datados de 2008 estiverem amarelados de tão antigos, não adiantará consultá-los. A 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude não repercutiu

---

<sup>25</sup> Que os jovens do futuro saibam e tenham certeza: os jovens do presente não se omitiram. Entre outros posicionamentos, disseram “sim” à reforma agrária e à legalização do aborto. Disseram “não” à redução da maioria penal e à discriminação da juventude negra. Exigiram ser letra viva nas páginas da Constituição, com a PEC da Juventude. E africanizaram a pátria amada: o hino nacional foi cantado no embalo de uma vigorosa batucada. De pé, ovacionaram aqueles e aquelas que não podem levantar de suas cadeiras. Revelaram que o tesouro que se esconde ao final do arco-íris é um pote cheio de diversidade. E em meio a tantas diferenças, construíram consensos: definiram juntos um norte orientador para as políticas públicas de juventude no Brasil. (CNJ/PRESIDÊNCIA, 2008). Link: <https://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/573-i-conferencia-nacional-da-juventude> Acessado em: 19 maio 2023.

com alarde em vistosas manchetes nem ofereceu o sacrifício de mártires à memória nacional. Mas que as próximas gerações saibam e tenham certeza: foi um acontecimento histórico. Ao longo de oito meses foram realizadas 840 conferências municipais e regionais, em todos os 26 estados brasileiros e no Distrito Federal. Além disso, 690 conferências livres foram promovidas por grupos, instituições e organizações em todo o país. Esse amplo processo de diálogo, que envolveu mais de 400 mil pessoas, culminou numa grande reunião em Brasília, entre os dias 27 e 30 de abril de 2008. Os cerca de 2,5 mil participantes da etapa nacional não ergueram prédios nem monumentos: candangos de outra época foram à capital federal para construir seu próprio legado (CNJ/PRESIDÊNCIA, 2008, p. 3).

Todos os documentos das conferências possuem especificidades, não há necessariamente um padrão de apresentação das deliberações, prioridades e destaques, apesar de todas as conferências aqui analisadas ocorrerem e terem como suporte político e material do mesmo governo. Alguns são mais completos, indicando todas as deliberações, outros mais concisos ou de sínteses. O documento da Conferência Nacional de Juventude é caracterizado no tipo síntese, apresentando uma linha de vozes participantes do processo, sejam de ativistas, estudantes ou pesquisadores da temática da juventude, sejam dando destaque para as palavras do Presidente da República, ministros, secretários e conselheiros dos órgãos de juventude.

Outra característica deste documento é sobre o sentido das conferências feitas por todo o país, há destaque também sobre as prioridades objeto de votação nas plenárias. No todo, o documento conta com 50 páginas. A Conferência é identificada como sendo inovadora, produtora de ações igualitárias em seu interior e pautando uma agenda pública para o país sobre o tema da juventude.

Não entraremos nos detalhes do documento, nem da forma de exposição ou edição apresentada. Apenas sinalizamos que todos os elementos dispostos auxiliam na produção de sentido das políticas públicas ali defendidas, bem como a importância da participação social na concepção, formulação e execução destas mesmas políticas públicas:

Como se pode notar, as propostas da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude contradizem o senso comum de que os jovens são apáticos e não gostam de política. Tanto pela quantidade de propostas (o tema “participação política” aparece em quarto lugar na recorrência de propostas) quanto pelo número de participantes (402 mil, em mais de mil municípios, durante todo o processo), fica evidente que o aperfeiçoamento da democracia passa pela inclusão dos jovens nos debates e decisões sobre os rumos do país (CNJ/PRESIDÊNCIA, 2008, p. 9).

Em termos de síntese do documento de deliberações da I Conferência Nacional de Juventude apresentamos os seguintes tópicos: **i) Educação:** as recomendações estavam vinculadas à expansão do acesso à educação de qualidade, incluindo o ensino médio, o ensino superior e a educação técnica e profissional. Destaque também para a implementação de políticas públicas

visando reduzir a evasão escolar e promover a inclusão de jovens com defasagens educacionais no sistema de ensino por meio de programas específicos para superação destes problemas; **ii) Trabalho e Emprego:** inúmeras propostas foram elencadas para a implementação de políticas públicas de promoção do emprego e a formação profissional para os jovens, além de proposições para proteger os direitos à educação e ao trabalho da juventude; **iii) Saúde:** sugeriu a melhoria do acesso da juventude aos serviços de saúde, incluindo a saúde sexual e reprodutiva, diversidade sexual e a promoção de políticas públicas de prevenção ao uso de drogas; e **iv) Participação e Representação Política:** a conferência destacou o fortalecimento da participação da juventude na política, incluindo a criação de espaços de participação como secretarias e o conselho de juventude, onde nas decisões políticas sobre diversos temas levassem em consideração a voz e a pluralidade da juventude brasileira.

No que diz respeito às políticas públicas específicas da agenda democratizante de acesso ao ensino superior apresentamos o seguinte fragmento que consta no eixo “22 prioridades da conferência”, item 8 “Educação Superior”:

Defendemos que a ampliação do investimento em educação é fator imprescindível para construirmos uma educação de qualidade para todos e todas e que consiga contribuir para o desenvolvimento do país. Para tanto, defendemos o investimento de 10% do PIB em educação. Para atingir este percentual reivindicamos o fim da desvinculação das receitas da união (DRU) e a derrubada dos vetos ao PNE (Plano Nacional de Educação). Reivindicamos que 14% dos recursos destinados às universidades federais sejam destinados exclusivamente à assistência estudantil, por meio da criação de uma rubrica específica. Defendemos também a ampliação dos recursos em assistência estudantil para estudantes do PROUNI e para estudantes de baixa renda de universidades privadas. Garantir a transparência e democracia na aplicação dos recursos (CNJ/PRESIDÊNCIA, 2008, p.18).

As propostas da conferência foram usadas para informar e influenciar as políticas públicas de juventude do governo federal e dos demais entes federativos nos anos seguintes. No contexto da temática do ensino superior, foram apresentadas propostas e questões como da expansão de bolsas de estudos e programas de permanência e financiamento estudantil, também emergiram políticas públicas de ação afirmativa para aumentar a diversidade nas universidades e a expansão das universidades e faculdades públicas, especialmente em áreas rurais e regiões menos desenvolvidas, além da melhoria da qualidade do ensino e pesquisa nas universidades. Também foram debatidas questões que estão indiretamente relacionadas com o ensino superior, como a transição do ensino médio, a orientação profissional e o apoio aos estudantes na articulação do ensino e o mercado de trabalho.

Garantir o acesso e permanência dos estudantes excluídos, priorizando as cotas, os programas que garantem a inclusão dos jovens no ensino superior e aperfeiçoamento do PROUNI. Expansão e interiorização das universidades públicas (municipais, estaduais e federais) considerando a realidade regional, visando às demandas das comunidades do campo e tradicionais, tendo em vista a ampliação e a oferta de cursos noturnos diversificados, bem como a implementação de política de assistência estudantil (DRU, bolsa permanência, transporte e moradia estudantil) e a valorização dos profissionais de educação (CNJ/PRESIDÊNCIA, 2008, p. 21).

Todos estes fragmentos destacados dos documentos concorrem para intervenção na esfera pública sobre os desenhos das políticas públicas de acesso ao ensino superior, ao mesmo tempo que ativam agentes políticos e sociais, gerando incidências de interesses (estrutura substancialista) de grupos e classes sociais, algo que produz efeitos sobre os sistemas de valores (estrutura simbólica) de nossa sociedade. O documento destaca elementos que operam dentro das estruturas substancialista e simbólica das políticas públicas. Nas proposições, vemos o sentido de sociedade apresentado. Obviamente que nem todas as proposições são efetivadas, mas, por serem indicadas, elas incidem sobre a agenda governamental e na esfera pública, algo que é perceptível quando cotejamos os elementos aqui expostos com as Mensagens Presidenciais.

Nos termos da ação política em terreno adversarial, temos os dados de alianças, consensos e tensionamentos expostos na esfera pública, onde os diferentes agentes políticos e sociais, sejam estes governamentais ou da sociedade civil, buscam incidir com uma determinada visão de sociedade e mesmo de interesses, sejam estes políticos, sociais, culturais ou econômicos. Na articulação destes agentes políticos e sociais, temos a efetivação da pluralidade, em que diferentes grupos e classes são legitimados ao se apresentarem no debate público. O poder político ganha densidade com estes processos decisórios, ao mesmo tempo que produz um campo de apoio para a agenda democratizante de acesso ao ensino superior, tanto no reconhecimento que gera ao ampliar a participação da sociedade nos processos decisórios, quanto na modulação das políticas públicas, que ganham mais legitimidade pela pluralidade de agentes políticos e sociais envolvidos no processo de proposição, formulação e mesmo execução destas políticas públicas.

#### **2.4 Conferência Nacional de Educação (2010)<sup>26</sup>**

A Conferência Nacional de Educação de 2010 foi um evento importante na educação e para os processos de participação social para a formulação de políticas públicas de Educação no Brasil.

---

<sup>26</sup> Com a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, o Ministério da Educação cumpriu o compromisso institucional de sua organização, assumido, em 2008, durante a

Fomentada pelo Ministério da Educação (MEC), reuniu amplos setores da sociedade com seus mais diversos interesses na mobilização dos agentes políticos e sociais, incluindo professores, estudantes, pais e mães, administradores escolares, pesquisadores, representantes de sindicatos e ativistas de movimentos sociais, para discutir, deliberar e fazer recomendações sobre políticas públicas de Educação. Embora a Conferência tenha ocorrido em 2010, suas etapas preparatórias iniciam-se em 2009 com as conferências municipais e estaduais<sup>27</sup> por todo o país.

Como já indicado, na Conferência Nacional de Juventude e na da Promoção da Igualdade Racial, todas as conferências possuem regimento aprovado e são convocadas por decretos presidenciais. O regimento organizado na mediação dos agentes governamentais e da sociedade civil, que indicam as formas de participação, sendo estas definidoras da abrangência das conferências, etapas preparatórias e mesmo como serão eleitos/as delegados/as para a etapa nacional. Das três conferências aqui analisadas, apenas a Conferência da Igualdade Racial não contou com etapas regionais ou municipais por todo o país, sendo mais restritas à participação social nesse sentido.

A Conferência Nacional da Educação (Conae), realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília-DF, constituiu-se num acontecimento ímpar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil e contou com intensa participação da sociedade civil, de agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes. Ao todo foram credenciados/as 3.889 participantes, sendo 2.416 delegados/as e 1.473, entre observadores/as, palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura (CONAE/MEC, 2010, p.10).

A CONAE de 2010 teve como tema “*Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*”. A Conferência definiu como objetivo estratégico contribuir para a elaboração do Plano Nacional de Educação

---

Conferência Nacional de Educação Básica. O Documento-Referência *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação* serviu de base consistente para as discussões coordenadas pela Comissão Organizadora Nacional, constituída por representação do governo e da sociedade civil, em todo o território nacional. Esse documento examinava a situação educacional brasileira e suas perspectivas, tendo por base os diferentes níveis, etapas e modalidades de educação, sob a ótica da qualidade e valorização da educação com a participação de amplos segmentos educacionais e sociais em todo o território nacional. (CONAE/MEC, 2010, p.7). Link: <https://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/567-i-conferencia-nacional-de-educacao> Acessado em: 18 maio 2023.

<sup>27</sup> O número de emendas ou propostas incorporadas ao Documento-Referência é, de certa forma, indicador do compromisso político e do interesse de participação das entidades envolvidas na Conae e de profissionais da educação, gestores/as, pais, mães e estudantes preocupados com os rumos da educação. A Conae mobilizou cerca de 3,5 milhões de brasileiros e brasileiras, contando com a participação de 450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional, envolvendo, em torno de 2% da população do País. Essas vozes se fizeram representadas por meio dos/as delegados/as eleitos/as em seus estados, presentes na etapa nacional. (CONAE/MEC, 2010, p.8). Link: <https://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/567-i-conferencia-nacional-de-educacao> Acessado em: 18 maio 2023.

(PNE) para o período 2011-2020. Como sinalizamos anteriormente, cada documento final das conferências apresenta especificidades de elaboração e exposição, sendo uns mais completos e outros mais de sínteses das deliberações finais.

O documento da Conferência Nacional da Educação é mais completo, apresentando um aspecto mais formal de cadernos de teses dos movimentos sociais e sindicais, portanto, muito diferente do apresentado pela Conferência Nacional de Juventude, portanto, mais próximo do apresentado na Conferência Nacional da Igualdade Racial. Ao todo, o documento de deliberações da Conferência Nacional de Educação, conta com 163 páginas, dividido em 6 eixos temáticos, contando ainda com uma apresentação e uma introdução. Se forma também é conteúdo, podemos dizer que o documento da Educação (e adiantando o da Igualdade Racial) apresenta algo de “sisudo” frente ao que vem de mais “arrojado” do documento da Juventude, poderíamos falar também de formas mais tradicionais e inovadoras de exposição frente ao público produtor e destinatário das comunicações das conferências.

Seja como for, o que nos interessa neste momento são os argumentos e os recursos discursivos apresentados sobre as políticas públicas de nosso interesse, pois todo discurso está em relação com questões de poder, sendo atravessado por interesses para impor uma visão sobre as políticas públicas vinculada com os projetos de sociedade.

O documento final da Conferência Nacional da Educação registra em seu eixo III “Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar”, nas páginas 61 até 76, a maioria dos fragmentos com proposições e diagnósticos sobre a agenda de democratização do acesso ao ensino superior, apesar de utilizarmos fragmentos de diferentes partes do relatório final da conferência<sup>28</sup>.

Para não deslocarmos de um padrão de apresentação, seguiremos com uma síntese das principais proposições no cotejamento que fizemos da apresentação e da introdução da conferência de 2010. Indicamos isso para situarmos o alcance das propostas visando o debate público sobre a

---

<sup>28</sup> Pode acontecer ocorrências nos outros 5 eixos sobre nossa temática de investigação, mas, como já alertamos anteriormente, nossa aposta é de identificar pontos de conexão entre as proposições governamentais mediadas e tensionadas pelas propostas e diagnósticos das conferências, não sendo nosso objetivo ir ao exame minucioso nem das Mensagens Presidenciais, muito menos dos relatórios finais das conferências. O documento conta com: Apresentação feito pela Comissão Organizadora da CONAE. Introdução. Seguidos de EIXO I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; EIXO II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; EIXO III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; EIXO IV – Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação; EIXO V – Financiamento da Educação e Controle Social; e, por fim, EIXO VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Educação, após isso, entraremos nos fragmentos sobre a agenda democratizante do acesso ao ensino superior.

As propostas da Conferência Nacional de Educação de 2010 vão em diferentes sentidos, visando sempre a uma lógica sistemática na proposições: **i) Financiamento:** A Conferência recomendou o aumento do investimento público em educação para 7% do PIB, em estreita relação com as propostas de organismos internacionais que tratam da questão da Educação; **ii) Sistema Nacional Articulado de Educação:** temos ênfase na ideia de um sistema nacional articulado de educação, para melhorar a coordenação entre os diferentes níveis educacionais e das diferentes instâncias dentro do pacto federativo; **iii) Educação para igualdade:** foi enfatizada a importância da educação na promoção das condições de igualdade, mas, também, de uma educação inclusiva, tendo políticas públicas para estudantes com deficiência, estudantes de grupos marginalizados, e estudantes de áreas rurais no ensino regular público; **iv) Formação de Professores:** a formação continuada foi uma das políticas públicas de destaque nas deliberações, incluindo a valorização do magistério e políticas para atrair e reter bons profissionais da Educação, além das questões de carreira e salariais, inclusive a ideia de piso para a Educação Básica; e, por fim, **v) Educação Infantil:** a necessidade de ampliação do acesso e melhorias na educação infantil.

A síntese aqui apresentada é limitada, não objetiva registrar todo o documento da conferência, nem todas as propostas. É preciso ter em perspectiva também que a implementação dessas políticas públicas, apesar de votadas por amplas maiorias dos/as delegados/as, enfrentou problemas conjunturais como restrições orçamentárias, desafios de coordenação e implementação, assim como, resistências de outros agentes políticos e sociais com perspectivas diferentes sobre a Educação em nosso país. Isso vale também para os fragmentos que apresentaremos a seguir que tratarão especificamente da ampliação do acesso ao ensino superior. O próprio documento no EIXO III apresenta uma perspectiva nesse sentido já em seus parágrafos iniciais:

A história da educação pública, enquanto demanda social, está associada à luta pela construção dos direitos sociais e humanos, consubstanciada na luta pela construção do Estado Democrático de Direito ou Estado Social. **A educação pública vem sendo produzida historicamente nos embates político-sociais, a partir da luta em prol da ampliação, da laicidade, da gratuidade, da obrigatoriedade, da universalização do acesso, da gestão democrática, da ampliação da jornada escolar, da educação de tempo integral, da garantia de padrão de qualidade.** Esses aspectos vinculam-se à criação de condições para a oferta de educação pública, envolvendo a educação básica e superior, tendo por base a concepção de educação de qualidade como direito social. No Brasil, a luta pela **democratização da educação** tem sido uma bandeira dos movimentos sociais, de longa data. Podem-se identificar em nossa história inúmeros movimentos, gerados pela sociedade civil, que exigiam (e exigem) a ampliação do atendimento educacional a parcelas cada vez mais amplas da sociedade. O Estado, de sua parte, vem

atendendo a essas reivindicações de forma muito tímida, longe da universalização esperada (CONAE/MEC, 2010, p. 63. Grifos do documento).

O que identificamos de imediato nesse fragmento é uma perspectiva da Educação como direito, algo muito acentuada em nossa história educacional. Lido em contrapelo — tal operação de leitura pode ser feita sobre os outros relatórios e mesmo sobre as comunicações presidenciais — é possível situar outras perspectivas sobre a Educação, sendo estas mais voltadas para uma orientação mercadológica, restritiva e mesmo elitista da Educação.

O dado destacado aqui é que o relatório final é apresentado por uma correlação de forças que imprime essa visão histórica sobre a agenda de democratização da educação em nosso país, fazendo uma intervenção política na esfera pública em que os elementos de destaque são as ideias-força como gratuidade, laicidade e universalização, além de seu caráter público da Educação, ser um direito e obrigação do Estado em todos os níveis de educação ofertados. Isso delimita o desenho das ações, por exemplo, relacionando em diferentes momentos as estruturas elementares destas políticas públicas, mas, também, apresenta os elementos dos consensos e tensionamentos operados na esfera pública. Temos aqui a proposição de uma visão de sociedade atravessando o tema da Educação.

Um aspecto importante que identificamos no documento final da Conferência Nacional da Educação é o que apresenta o diagnóstico, os tipos de oferta e as desigualdades de acesso no ensino superior no país, elementos que impedem as condições de igualdade de se efetivarem, inclusive no período de ofertas dos cursos em instituições públicas e privadas de ensino:

No que se refere à **educação superior**, conforme dados recentes, observa-se que esse nível de ensino continua elitista e excludente. A expansão ocorrida na última década não foi capaz de democratizar efetivamente esse nível de ensino, sobretudo se considerarmos a qualidade. No Brasil, pode-se afirmar que o acesso ao ensino superior ainda é bastante restrito e não atende à demanda, principalmente na faixa etária de 18 a 24 anos, pois apenas 12,1% dessa população encontram-se matriculados em algum curso de graduação (INEP, 2007). Além disso, 74,1% das matrículas estão no setor privado, enquanto apenas 25,9% estão em IES públicas; cerca de 68% das matrículas do setor privado são registradas no turno noturno, enquanto o setor público apresenta um percentual de 36%. [...] Dados do Inep mostram que os brancos representam 52% dos brasileiros e 72,9% na educação superior. Os pardos representam 41% da população geral e 20,5% estão nas IES. Já os pretos somam 5,6% da população geral e somente 3,6% estão representados nesse nível de ensino (Inep, 2004). Esses dados evidenciam a presença das desigualdades raciais e a necessidade de políticas de democratização do acesso e da permanência nesse nível de ensino que visem à sua superação (CONAE/MEC, 2010, p. 67-68. Grifo do documento).

Do diagnóstico ora apresentado, o relatório final da conferência registra a necessidade de modificações nas políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior, colocando em

destaque a importância de financiamentos mais robustos no orçamento, mas também sinalizando a positividade das políticas públicas como PROUNI e REUNI, entrando assim no espaço de nosso interesse de pesquisa. O documento apresenta que, com o PROUNI, apesar de significar renúncias fiscais, indica também elevação dos aportes em investimentos na Educação.

O fato de o PROUNI ser um programa voltado para estudantes de instituições privadas, representa ser direcionado para um perfil de estudantes que necessitam do ensino noturno para concluírem cursos de graduação, o que está em relação direta com 68% das matrículas nas instituições de ensino privadas, algo que supre uma demanda que as instituições públicas não podem atender, muitas vezes, por uma oferta de cursos direcionada apenas aos períodos matutino e vespertino, isso implicando a exclusão dos/as jovens trabalhadores. Apesar dessa positividade do ponto de vista da ampliação do acesso ao ensino superior, o documento também identifica a importância de deslocamento de recursos para investimentos e ampliação de vagas, inclusive com ampliação dos períodos de ensino, nas universidades públicas. Aqui já temos uma aposta no REUNI, sendo a proposta apresentada no documento:

Ampliar a discussão sobre a política do PROUNI e do REUNI, para que os recursos públicos destinados a estes programas possam ser revertidos à ampliação, melhoria e reestruturação das instituições públicas de ensino superior, fortalecendo seu caráter público, gratuito e de qualidade. (CONAE/MEC, 2010, p.119).

O sentido imediato aqui é o de incidência das propostas da conferência no debate público sobre a educação, de apresentação de um sentido de sociedade, mas, por outro lado, ao situar as necessidades de investimentos e ampliação das vagas e em diferentes períodos (matutino, vespertino e noturno), o documento também sinaliza sobre a moldura das políticas públicas em seu sentido substancialista e simbólico, pois a ênfase dada é sobre interesses e valores comuns que atravessam a sociedade, mesmo que, em certo sentido, possa ser entendido como uma linha mais corporativa que de um sentido amplo. Todos estes elementos estão em consonância com as proposições das mensagens presidenciais, produzem ecos e consentimento, mas, em alguns casos, temos indicações de futuro e de novos direcionamentos para as políticas públicas de ampliação de acesso ao ensino superior.

O relatório final também apresenta diversos elementos positivos sobre o REUNI e as políticas públicas de ação afirmativa, sempre sinalizando sobre a agenda democratizante de acesso ao ensino superior ao mesmo tempo que busca dar mais força aos elementos público, gratuito e de qualidade da Educação. A defesa que a esfera pública seja atravessada por agentes políticos e

sociais ligados à educação registra a importância da participação no período aqui destacado. Devemos registrar que o FIES não foi identificado no documento da conferência, apesar dos vários indícios de financiamento da educação em sentido amplo.

Sobre o REUNI e as Políticas públicas de ação afirmativa temos os seguintes fragmentos no documento final da Conferência Nacional de Educação de 2010:

No entanto, ainda é necessário aumentar a oferta pública de educação superior mediante programas de expansão democraticamente discutidos com a comunidade universitária e com a sociedade em geral, inclusive mediante a interiorização deste nível de ensino como estratégia para ampliar as oportunidades de acesso da população do interior e do campo. (CONAE/MEC, 2010, p. 68-69).

Nesse sentido, a mais promissora alternativa, construída por setores da sociedade civil e da sociedade política, é a proposta que determina a reserva de vagas nas IES para um mínimo de 50% de estudantes egressos/as das escolas públicas, respeitando-se a proporção de negros/as e indígenas em cada ente federado, de acordo com os dados do IBGE. (CONAE/MEC, 2010, p.68).

Reconhecer a educação superior como bem público social e um direito humano universal e, portanto, como dever do Estado. A perspectiva de expansão e universalização com equidade, qualidade, pertinência e compromisso com a sociedade deve ser uma meta para as políticas na área, considerando as bases para a garantia de autonomia das IES, em conformidade com a legislação em vigor. Portanto, não se pode descuidar da necessidade de democratizar o acesso dos segmentos menos favorecidos da sociedade aos cursos no período noturno, diurno e de tempo integral, sendo estes últimos, normalmente, os mais elitizados nas instituições (CONAE/MEC, 2010, p.75-76).

Já sobre as políticas públicas de ação afirmativa, o relatório final faz o registro de vários dados e elementos históricos das desigualdades sociais e raciais, sendo a educação uma das ações mais efetivas para construção de condições de igualdade em nossa sociedade, além de ser dever do Estado, reforçando assim as políticas públicas de igualdade racial em nosso país. O documento destaca a necessidade de, além de abertura de vagas, políticas públicas de permanência, transporte, material didático, alimentação, moradia estudantil e saúde, o que pode ser entendido como políticas públicas de assistência estudantil. Outro dado das resoluções da conferência é a importância de garantir os desdobramentos da ampliação do acesso ao ensino superior, significando que as políticas públicas não podem ficar restritas ao universo dos cursos de graduação, devem ser direcionadas e pensadas também para as pós-graduações, inclusive como forma de desconstruir dados elitistas das instituições de ensino superior.

Do documento destacamos os seguintes fragmentos sobre as políticas públicas de ação afirmativa, um dos fragmentos mais de diagnóstico do problema, outro mais de adesão às políticas públicas de cotas sociais e raciais:

O acesso e a permanência desses segmentos à educação superior implicam políticas públicas de inclusão social dos/ das estudantes trabalhadores/as, plano nacional de assistência estudantil para estudantes de baixa renda, a exemplo das bolsas-permanência e do apoio financeiro para o transporte, residência, saúde e acesso a livros e mídia em geral. Implicam, também, a implementação e efetivação de políticas de ações afirmativas voltadas para o acesso e permanência de grupos sociais e étnico-raciais com histórico de exclusão e discriminação nas instituições de ensino superior brasileiras (CONAE/MEC, 2010, p.75-76).

Implementar ações afirmativas como medidas de democratização do acesso e da permanência de negros/as e indígenas nas universidades e demais instituições de ensino superior públicas e garantir condições para a continuidade de estudos em nível de pós-graduação aos/as formandos/as que desejarem avanço acadêmico. (CONAE/MEC, 2010, p.133).

Novamente temos aqui diferentes elementos sendo mobilizados para dar conta das políticas públicas de acesso ao ensino superior, articulando aspectos das estruturas substancialista e simbólica ao mesmo tempo. O cotejamento destes fragmentos indica agentes políticos e sociais interessados e atuantes no tema da Educação, bem como os recursos políticos e simbólicos utilizados que garantem um campo de ação com o objetivo de realizar essas proposições. Em um primeiro momento, proposições visando à produção de consensos em uma esfera de disputas, de interesses sedimentados em tensionamentos, fazendo frente às outras proposições, mas, em segundo momento, atuando no sentido de sociedade, nos sistemas de valores sociais, em uma perspectiva que tem a Educação como fator de construção das condições de igualdade em nossa sociedade.

## **2.5 A institucionalização das políticas públicas de acesso ao ensino superior**

A institucionalização das políticas públicas em seu sentido formal refere-se ao processo de tornar uma política, programa ou prática como parte normativa e aceita de uma organização ou sistema. Esta é uma tarefa complexa que envolve vários passos. Por exemplo, a criação de um novo departamento para implementar uma política pode institucionalizá-la, fazendo com que se torne uma parte permanente da estrutura governamental e do Estado. Da mesma forma, uma política que é regularmente avaliada e refinada pode se tornar institucionalizada como uma prática normativa. A institucionalização não é necessariamente o fim de todos os processos de construção das políticas públicas. Além disso, a política pública não pode ser entendida como estática, é preciso sempre ser revista e ajustada à luz das mudanças nas condições políticas, sociais, culturais, econômicas e até mesmo tecnológicas.

As políticas públicas para ampliação do acesso ao ensino superior foram institucionalizadas no Brasil com uma série de medidas ao longo dos anos ou por uma série de atos legislativos e regulatórios, sendo atualmente parte integrante do sistema de ensino superior, representando os principais esforços do governo brasileiro para expandir o acesso ao ensino superior para estudantes de baixa renda, escola pública e de outros grupos historicamente excluídos dos bancos universitários.

A institucionalização das políticas públicas de acesso ao ensino superior no período de 2003-2010 pode ser vista como uma continuação de uma longa luta histórica pela democratização da educação no Brasil. A questão da igualdade de condições na educação tem sido uma preocupação constante na história brasileira, e as políticas públicas implementadas durante esse período refletem esse compromisso e sentido de sociedade.

A história da educação no Brasil é marcada por uma série de reformas e políticas voltadas para a expansão do acesso à educação. Desde as reformas educacionais promovidas por Anísio Teixeira na década de 1930, até mesmo expansão do ensino público durante o período da ditadura militar (1964-1985), assim como as reformas da década de 1990, que focaram em melhorar a qualidade da educação básica, em alguma medida confirmam nossa perspectiva de que as políticas públicas podem ter diferentes colorações e visões de mundo que as sustentam, inclusive como perspectiva para o enquadramento que estamos fazendo das políticas públicas de maior inclusão e a igualdade nas condições de acesso ao ensino superior que viemos trabalhando até aqui.

Durante o período de 2003-2010, sob a liderança do presidente Luiz Inácio LULA da Silva, o governo brasileiro implementou uma série de políticas públicas voltadas para a ampliação do acesso ao ensino superior. Isso pode ser visto na criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), além do Financiamento do Estudante do Ensino Superior (FIES) e as Políticas Públicas de ação afirmativa.

Essas políticas públicas, embora tenham sido implementadas durante um período específico, fazem parte de uma tendência histórica maior de luta pela democratização da educação no Brasil, refletindo um compromisso contínuo de ampliar o acesso à educação superior e de tornar o sistema educacional brasileiro mais igualitário.

## **PROUNI: Programa Universidade Para Todos**

### **Construção do PROUNI<sup>29</sup>:**

O Programa Universidade para Todos (PROUNI)<sup>30</sup> é um programa do governo federal do Brasil, criado em 2004, com o objetivo de expandir o acesso à educação superior no país. Nele são oferecidas bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de baixa renda em instituições privadas de ensino superior. As bolsas são concedidas com base nos resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e em critérios socioeconômicos, que levam em consideração a renda e a situação escolar, que podem ser somados aos critérios étnico-raciais. Para se candidatar, o estudante deve ter cursado o ensino médio completo em escola pública, ou em escola particular como bolsista integral, além de atender a outras condicionalidades. O PROUNI é compreendido como um instrumento de ampliação de acesso ao ensino superior, pois permite que estudantes de baixa renda tenham a oportunidade de cursar uma graduação sem arcar com os custos (totais e/ou parciais) de sua formação formal em termos de mensalidades, o que significa também o acesso aos direitos sociais, de ampliação da cidadania.

Inicialmente, o PROUNI foi criado pela Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004. O Programa agora é regido pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Essa lei estabelece as bases para a criação, implementação e regulamentação do programa, que tem como objetivo expandir o acesso à educação superior no Brasil por meio de bolsas de estudos. O trâmite do PROUNI envolveu o parlamento, mas começou, de fato com validade imediata, com a edição da Medida Provisória no Governo Lula. Após a edição da MP, ela foi encaminhada ao Parlamento Brasileiro para ser analisada e votada.

Todo o processo legislativo incidu em debates na esfera pública, discussões e análises sobre a viabilidade e eficácia do que era proposto como política pública de acesso ao ensino superior, bem como seu impacto social e financeiro. Estes elementos são preceitos e processos fundamentais na construção de qualquer política pública, o que podemos entender, seguindo o modelo de Geraldo di Giovanni (2009), como os aspectos das quatro estruturas elementares das

---

<sup>29</sup> Histórico de tramitação da MP 2013/2004 de autoria do Presidente da República e sua transformação no Projeto de Lei nº 11096/2005 no Congresso Nacional que instituiu o Programa Universidade Para Todos (PROUNI). Link: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=264231> Acessado em: 20 abril 2023.

<sup>30</sup> Lei Nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/111096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/111096.htm) Acessado em: 20 abril 2023.

políticas públicas. Temos aqui também um processo de produção de sentido de sociedade que pode ser visto como uma disputa de hegemonia social, em que interesses imediatos e valores comuns são disputados por meio das ações políticas de diferentes grupos e classes, da sociedade civil organizada, de agentes governamentais e de Estado, todos atuando na esfera pública para definição dos contornos e na construção das políticas públicas, inclusive nas de acesso ao ensino superior.

Em seguida, a MP foi encaminhada, votada e aprovada nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A aprovação resultou na conversão da MP na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu oficialmente o Programa Universidade para Todos (PROUNI)<sup>31</sup>. Desde então, o PROUNI tem sido um importante instrumento de ampliação do acesso à educação superior no Brasil<sup>32</sup>, principalmente dos grupos e classes historicamente excluídos desta etapa formativa.

### **Objetivos do programa:**

O PROUNI possui recorte que incide por condicionalidades do tipo de escolarização do estudante, além dos aspectos de renda e racial em suas diretrizes na concessão das bolsas de estudos. O programa é destinado, fundamentalmente, a estudantes brasileiros de baixa renda, sendo necessário atender a determinados critérios socioeconômicos estabelecidos por regulamento.

No que diz respeito ao recorte de renda, o programa estabelece que, para concorrer a uma bolsa integral, a renda familiar bruta mensal do/a estudante não pode ser superior a 1,5 salário-mínimo. Para bolsas parciais, a renda familiar deve ser de até 3 salários-mínimos. Já sobre o recorte racial, o PROUNI reserva bolsas para os/as estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas. A proporção dessas bolsas de recorte racial deve ser compatível com a distribuição dos grupos

---

<sup>31</sup> É um programa do Ministério da Educação, criado pelo governo federal em 2004, que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais (50%), em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior. Dúvidas sobre o PROUNI, acessar a página do programa no MEC-GOV-BR. Link: <https://acessounico.mec.gov.br/prouni/duvidas#o-prouni> Acessado em 20 de abril de 2023.

<sup>32</sup> Quando o PROUNI foi criado, em 2004, o Ministro da Educação era Tarso Genro. Ele ocupou o cargo entre 1º de janeiro de 2004 e 29 de junho de 2005, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Tarso Genro desempenhou um papel importante na formulação e implementação do programa, que visava expandir o acesso à educação superior no país. Fernando Haddad assumiu o cargo de Ministro da Educação em 29 de julho de 2005, sucedendo Tarso Genro, e permaneceu no posto até 24 de janeiro de 2012, já no governo Dilma, quando saiu para concorrer à Prefeitura de São Paulo, sendo eleito em segundo turno. Apesar de não estar à frente do Ministério da Educação no momento da criação do PROUNI, Fernando Haddad teve um papel importante na consolidação e expansão do programa durante seu mandato, bem como na implementação de outras políticas públicas de acesso ao ensino superior, como a criação do Sistema de Seleção Unificada (SISU) e a reformulação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), novo ENEM.

beneficiários em termos populacionais no estado da federação onde a instituição de ensino oferta os cursos de graduação, isso conforme dados do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O PROUNI é organizado por instituições de ensino superior, e as bolsas são concedidas para os cursos oferecidos por essas instituições por meio de abatimentos de impostos ou de isenções fiscais. Para que um curso seja elegível para o PROUNI, a instituição de ensino superior deve atender aos critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC). Os principais critérios são: **i)** ser uma instituição privada de ensino superior credenciada e com funcionamento regular no Ministério da Educação; **ii)** ter aderido ao PROUNI e assinado um termo de adesão com o MEC, comprometendo-se a seguir os regulamentos do programa; **iii)** possuir avaliação de, no mínimo, nível 3 nos processos de verificação de qualidade educacional do MEC, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), portanto, elementos que incluem a avaliação do desempenho dos estudantes, dos cursos de graduação e da instituição de ensino superior; e **iv)** cumprir os critérios de concessão de bolsas, como a reserva de bolsas para estudantes de baixa renda, o que configura cotas sociais e, também, a aplicação de cotas raciais, duas formas de atingir grupos populacionais historicamente excluídos do sistema de ensino superior.

Embora os critérios de elegibilidade sejam aplicados principalmente às instituições de ensino, a qualidade e a disponibilidade das bolsas do PROUNI estão diretamente relacionadas aos cursos oferecidos por essas instituições a depender das prioridades do MEC. Em alguns casos, a política do programa exige bolsas de estudos para cursos de licenciaturas, principalmente se for identificada a falta de profissionais para Educação básica, pode ser também tecnologias, exatas e engenharias e mesmo para complementação formativa de professores já concursados. Portanto, é importante que as instituições e os cursos mantenham um padrão de qualidade adequado e, ao mesmo tempo, atendam às exigências políticas do MEC para garantir a continuidade da participação no programa.

### **Os debates na esfera pública sobre o PROUNI:**

O PROUNI, apesar de ser um programa importante para o acesso ao ensino superior e compõe a agenda democratizante do ensino no Brasil, enfrenta alguns desafios e críticas provenientes de agentes políticos e sociais como: dos movimentos e ativistas políticos e sociais

ligados à educação, professores/as, pesquisadores e mesmo de especialistas em educação dos meios de comunicação. Em síntese, as questões apontadas sobre os limites do programa estão vinculadas fundamentalmente aos 6 itens a seguir, que de alguma forma indicam os próprios limites da política pública de acesso ao ensino superior, são elas: **a) insuficiência de bolsas:** o número de bolsas oferecidas pelo PROUNI nem sempre é suficiente para atender à demanda de estudantes que preenchem os requisitos do programa. Os/as estudantes enfrentam dificuldades para obter uma bolsa, mesmo cumprindo os critérios de renda, escola pública ou mesmo racial; **b) desigualdade na distribuição geográfica:** algumas críticas apontam que o PROUNI favorece estudantes de áreas urbanas, com maior acesso a escolas de qualidade e cursos preparatórios, já que o programa é vinculado às notas mínimas exigidas por meio do ENEM e, por outro lado, há as diversas razões geográficas, pois as instituições de ensino superior privadas estão concentradas em capitais, regiões metropolitanas e cidades de grande e médio porte, como o PROUNI não prevê recursos para moradia e deslocamentos estudantis, isso acaba penalizando estudantes do interior ou mesmo de áreas rurais. Além disso, a distribuição das bolsas entre diferentes cursos e instituições pode ser desigual, limitando as opções de carreira dos/as estudantes; **c) qualidade do ensino nas instituições privadas:** há uma preocupação, fundamentalmente ligada às pesquisas científicas e educacionais, sobre a qualidade do ensino oferecido em algumas instituições privadas de ensino que participam do PROUNI, especialmente aquelas com fins lucrativos. Uma fiscalização precária e o baixo controle público sobre essas instituições podem resultar, segundo alguns especialistas, em uma formação acadêmica insuficiente para os/as estudantes; **d) falta de apoio financeiro complementar e/ou de permanência:** os/as estudantes beneficiados pelo PROUNI podem enfrentar dificuldades para arcar com outros custos associados à vida universitária, como transporte, alimentação, livros e as tecnologias como computadores e internet. Embora o programa ofereça bolsas de estudo, não há apoio financeiro que subsidie esses custos adicionais, exceto uma ou outra política pública bem específica; **e) complexidade do processo seletivo:** o processo seletivo do PROUNI pode ser burocrático e complexo, exigindo que os estudantes apresentem diversos documentos como forma de comprovação da situação socioeconômica familiar, vida escolar e mesmo sobre raça e etnia; e, por fim, **f) ausência de vagas em cursos mais concorridos:** as bolsas do PROUNI podem ser mais escassas em cursos de maior demanda e prestígio, o que pode limitar as oportunidades para os estudantes que desejam seguir carreiras mais vantajosas e com maiores possibilidades de status e ascensão social.

É importante ressaltar que, apesar dessas críticas e dos desafios, temos um consenso político e social que o PROUNI tem contribuído significativamente para o acesso ao ensino superior de contingentes populacionais historicamente excluídos dos bancos universitários, por isso mesmo, tem garantido elementos importantes da democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, beneficiando milhares de estudantes que, de outra forma, não teriam a oportunidade de cursar uma graduação e com isso elevar índices educacionais em nossa sociedade, além do efeito de massas pelo volume de matrículas que o programa acarreta em nosso país. Tudo isso contribui para que as estruturas substancialista e simbólica estejam em operação, visando dar mais concretude e aceitação social às políticas públicas.

## **REUNI: Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**

### **Construção do REUNI:**

O REUNI foi instituído por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007<sup>33</sup>, que estabeleceu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. O decreto foi assinado pelo então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, e detalhou as regras e as condições para a implementação do programa nas universidades federais do Brasil. A ampliação do acesso ao ensino superior, principalmente nas Universidades Federais, sempre foi uma das reivindicações mais candentes dos movimentos políticos e sociais vinculados à Educação enquanto grupos de interesses, mas, por outro lado, sempre foi uma demanda fundamental da sociedade brasileira em seu sentido amplo, sendo a Educação, em todos os seus níveis, vista como um ideal para sociedade em termos políticos e culturais, além de estar ligada aos anseios de desenvolvimento econômico e social do país.

### **Objetivos do programa:**

O REUNI estabeleceu metas para as universidades federais participantes em seu desenho temporal de 5 anos, 2007-2012<sup>34</sup>. As metas podem ser resumidas como, além da expansão e a

---

<sup>33</sup> Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm) Acessado em: 20 abr. 2023.

<sup>34</sup> O que é e quais os objetivos do REUNI? Informações da página oficial do REUNI-MEC-GOV-BR: A expansão do ensino superior conta com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que busca ampliar o acesso e a permanência na educação superior. A meta é dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, a partir de 2008, e permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais nos cursos de graduação. Para alcançar o objetivo, todas as universidades federais aderiram ao programa e apresentaram ao ministério

reestruturação das instituições de ensino superior, ocupação de vagas ociosas, otimização e racionalização dos recursos, inclusive recursos de pessoal, além de buscar a melhoria da qualidade da educação.

As metas e objetivos<sup>35</sup> do programa apresentam como dado fundamental a ampliação do número de vagas: **i)** otimização e racionalização dos recursos buscando aumentar o número de vagas nas universidades federais, objetivando atender à demanda crescente por acesso ao ensino superior, principalmente no ensino noturno, visando o/a estudante-trabalhador/a, sendo também uma das possibilidades de ampliação do acesso ao ensino superior. As instituições de ensino precisaram apresentar planos de expansão com metas específicas para criação de novas vagas; **ii)** criação de novos cursos e áreas de conhecimento pelas universidades. O objetivo fundamental dessa meta era diversificar a oferta e atender a demandas específicas dos cursos de graduação nos locais onde estariam em funcionamento, tal pressuposto tem relação direta com as necessidades culturais, sociais e econômicas a que as instituições de ensino estariam vinculadas; **iii)** o programa indicava investimentos na expansão e melhoria da infraestrutura das instituições de ensino, incluindo a construção de novos campi, prédios, laboratórios, bibliotecas, tecnologias educacionais e outras instalações necessárias para as atividades educacionais, de pesquisas e acadêmicas; **iv)** o REUNI tinha como um de seus objetivos de fundo a promoção de condições de igualdade, sendo desenhado para promover a ampliação do acesso ao ensino superior, especialmente por meio de políticas públicas de ação afirmativa e priorizando o ensino noturno nas universidades públicas. As universidades eram incentivadas pelo programa a adotar medidas para ampliar o ingresso dos grupos historicamente excluídos dos bancos universitários, prioritariamente estudantes de baixa renda, estudantes negros, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência; e **v)** melhoria da qualidade do ensino superior, além da expansão.

---

planos de reestruturação, de acordo com a orientação do Reuni. As ações preveem, além do aumento de vagas, medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, o aumento do número de alunos por professor, a redução do custo por aluno, a flexibilização de currículos e o combate à evasão. Link: <http://portal.mec.gov.br/reuni-sp-93318841> Acessado em: 23 abr. 2023.

<sup>35</sup> Objetivos vistos por meio do texto do decreto: Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. § 1º O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano. Link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm) Acessado em: 20 abr. 2023.

O programa apresenta como objetivo a melhoria da qualidade da educação em níveis de graduação e pós-graduação. As instituições eram incentivadas a apresentar em seus desenhos institucionais ações para aprimorar a formação dos docentes, otimizar e racionalizar recursos, do tipo custo professor(a)-aluno(a), fortalecer a pesquisa e a extensão, sendo o tripé formativo fundamental, por isso mesmo, os planos de reestruturação partiam das necessidades das localidades em que as instituições estariam inseridas e, mais, objetivando promover intercâmbios de inovação e de internacionalização das universidades.

Um detalhe importante que é preciso ressaltar: as metas específicas e as ações a serem implementadas variavam de acordo com as características e as necessidades de cada universidade federal participante do programa. Apesar de contar com dispositivos gerais, o decreto previa que, baseado na autonomia universitária, os planos de reestruturação seriam produzidos pelas universidades que tinham aderido ao programa, tal política tinha como objetivo reconhecer que os desenhos institucionais deveriam ser baseados no conhecimento e perspectiva daqueles e daquelas que estavam diretamente ligados às instituições de ensino onde os processos de reestruturação e expansão aconteceriam.

### **Os debates na esfera pública sobre o REUNI:**

O REUNI enfrentou críticas (e alguns problemas) durante sua implementação por diversos setores, desde profissionais da educação superior ligados diretamente com as universidades que aderiram ao programa, como de intelectuais, especialistas e ativistas políticos e sociais ligados ao tema da Educação.

Faremos uma síntese das principais críticas que circularam (e ainda ecoam) no período de implementação do REUNI nas universidades brasileiras: **a) insuficiência de recursos:** o programa foi implementado sem um aumento imediato nos recursos financeiros destinados às universidades federais. Na realidade, o aumento nos aportes financeiros era condicionado pela adesão das universidades ao REUNI. Isso resultou em dificuldades para as instituições de ensino em cumprirem as metas estabelecidas, especialmente em relação à expansão da infraestrutura e contratação de pessoal; **b) qualidade do ensino comprometida:** a rápida expansão das universidades federais sem um investimento adequado na infraestrutura e na contratação de docentes levou a questionamentos sobre a qualidade do ensino oferecido, onde a demanda, principalmente de estudantes, foi aumentada sem que as condições de funcionamento e trabalho

fossem colocadas à disposição das instituições de ensino. A falta de estrutura e recursos humanos indicariam os limites do programa, além dos aspectos de impacto negativo na qualidade das aulas, na relação professor(a) e aluno(a) e mesmo na formação acadêmica dos/as estudantes; **c) desigualdade entre as instituições:** o REUNI, apesar de respeitar a autonomia universitária, houve limitação no entendimento das diferenças entre as instituições em termos de infraestrutura, capacidade administrativa e necessidades específicas para atender aos objetivos e metas do programa. Isso levou a uma disparidade no cumprimento das metas e na distribuição dos recursos entre as universidades brasileiras, com algumas instituições sendo mais beneficiadas do que outras, o que acabava por aprofundar as desigualdades regionais e entre instituições, onde aquelas em melhores condições cumpriam os objetivos e metas mais facilmente, recebendo, por isso, mais aportes financeiros, sendo o inverso verdadeiro (em simetria oposta): instituições com menores capacidades recebendo menos aportes em recursos; **d) falta de planejamento adequado:** o programa estabelece a adesão, objetivos e cumprimento de metas em um curto período, mas isso resultando em ações sem um planejamento adequado o que ocasiona impactos na execução da política pública de reestruturação, expansão e mesmo na ampliação do acesso ao ensino superior. Os problemas são de falta de alinhamento entre as metas e as reais necessidades das universidades, além da ausência de avaliações e acompanhamento efetivos por parte do MEC; e por fim, **e) impacto na formação acadêmica:** a ênfase na expansão e no aumento do número de vagas visando a ampliação do acesso ao ensino superior, reivindicação histórica de vários movimentos políticos e sociais, pode ter levado a uma priorização da quantidade em detrimento da qualidade na formação dos/as estudantes. A falta de investimento em laboratórios, bibliotecas e recursos didáticos, bem como a sobrecarga dos docentes, levam, segundo as críticas, a impactos negativos na formação acadêmica dos/as estudantes.

É importante ressaltar que, apesar das críticas, o REUNI também adensou o debate sobre as universidades públicas e sua função social, como a ampliação do acesso ao ensino superior e as condições de oportunidades para estudantes de diferentes origens socioeconômicas. No entanto, é necessária a internalização das críticas para o aprimoramento dos programas de expansão como meio de superar os desafios enfrentados e para que a agenda pública de democratização do ensino superior seja de fato cumprida, com políticas públicas cada vez mais eficazes e que produzam mais efeitos em nosso sistema de ensino e, conseqüentemente, em nossa sociedade. Sendo que tudo isso concorre para visualização dos interesses imediatos e de sentido amplo da sociedade.

## **FIES: Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior<sup>36</sup>**

### **Construção do FIES<sup>37</sup>:**

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) foi criado no Brasil pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001<sup>38</sup>, portanto, ainda no governo FHC<sup>39</sup>. O programa foi desenvolvido para ampliar o acesso ao ensino superior por meio de financiamento estudantil. O objetivo central do FIES é ampliar o acesso ao ensino superior por meio do financiamento estudantil com juros baixos em cursos de graduação em instituições de ensino superior privadas.

### **Objetivos do programa:**

O FIES visa atender, preferencialmente, a estudantes de baixa renda que não possuem condições financeiras para arcar com os custos das mensalidades, proporcionando-lhes a oportunidade de cursar uma graduação e, assim, contribuir para a ampliação do acesso ao ensino superior e, por essa via, produzir efeitos de nas condições de igualdade social e para o desenvolvimento do país.

---

<sup>36</sup> Lei nº 10.260 de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação, destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores, na modalidade presencial ou a distância, não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério, de acordo com regulamentação própria. Link: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm) Acessado em: 20 abr. 2023. Reformado em 2017: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13530.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13530.htm#art1) Acessado em: 28 abr. de 2023.

<sup>37</sup> Programa do MEC direcionado a estudantes universitários de baixa renda, o Fies foi criado em 1999 para financiar cursos presenciais em instituições particulares de educação superior. São requisitos para obter o financiamento possuir renda familiar de, no máximo, três salários-mínimos. No caso do Fies, os juros do financiamento são de zero por cento. O P-Fies, em contrapartida, possui juros variáveis e está voltado a pessoas com renda familiar de até cinco salários-mínimos. Em ambos os casos, para concorrer a uma vaga, é necessário que o candidato tenha feito uma das edições do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) a partir de 2010, com média igual ou superior a 450 pontos, e obtido nota maior que zero na redação. Link: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/213-1762821894/72551-divulgado-edital-para-fies-e-p-fies-do-primeiro-semester> Acessado em: 20 abr. 2023.

<sup>38</sup> Dos objetivos oficiais: O **P-Fies** ajuda quem quer entrar na faculdade. O Programa de Financiamento Estudantil é destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação. <https://pfies.mec.gov.br/#> Acessado em: 25 abr. 2023.

<sup>39</sup> No período em que o FIES foi criado, em 12 de julho de 2001, o Ministro da Educação do Brasil era Paulo Renato Souza. Ele ocupou o cargo durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, entre 1º de janeiro de 1995 e 1º de janeiro de 2003. Paulo Renato Souza faleceu em 2011 e é lembrado por ter implementado várias reformas educacionais durante seu mandato como ministro, incluindo a criação do FIES e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Legislação e editais do FIES. Link: <http://portalfies.mec.gov.br/?pagina=legislacao> Acessado em: 20 abr. 2023.

Os critérios para acessar o FIES sofreram alterações ao longo do tempo, a mais recente foi a criação do Programa de Financiamento Estudantil (P-FIES)<sup>40</sup> de 2017, onde o estudante pode contratar o financiamento no mercado de crédito e/financeiro do país ou mesmo nas instituições privadas, mas, de maneira geral, alguns requisitos são comuns em todos os períodos de existência da política pública de financiamento: **i)** ter participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) a partir da edição de 2010, com nota mínima de 450 pontos na soma das provas objetivas e nota superior a zero na redação; **ii)** possuir renda familiar mensal bruta de até 3 salários-mínimos para o FIES ou de 3 a 5 salários-mínimos para o P-FIES (modalidade de financiamento criada em 2017 que regula a parceria com instituições financeiras privadas do país); **iii)** estar matriculado em um curso de graduação de uma instituição de ensino privada cadastrada no programa e que registre avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O FIES tem como objetivo auxiliar na democratização ou na ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil. Ao oferecer financiamento (a juros baixos via fundo e com juros variáveis no P-FIES) para estudantes de baixa renda matriculados em instituições de ensino superior privadas, o programa permite que os/as estudantes que não teriam condições financeiras de arcar com os custos de uma graduação possam realizar essa etapa formativa, sendo isso o indicativo da função social do programa nos processos de redução das desigualdades educacionais. A criação e a continuidade do FIES como política pública, assim como de outras políticas públicas, como o PROUNI e mesmo o REUNI, tem contribuído para o aumento do número de estudantes matriculados em cursos de graduação no país, ajudando na construção das condições de igualdade no acesso à educação e promovendo importantes aspectos na democratização do ensino superior.

Por outro lado, é importante ressaltar que a democratização do acesso ao ensino superior envolve questões que merecem atenção como a melhoria da qualidade da educação básica e a ampliação das vagas nas universidades públicas, que ainda são insuficientes para atender todo o contingente de estudantes que anualmente terminam o ensino médio. Além disso, como falamos

---

<sup>40</sup> O P-FIES (Programa de Financiamento Estudantil Privado) é uma modalidade do FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior), criada em 2017 como parte das mudanças e reformulações do programa. O P-FIES tem como objetivo ampliar o acesso ao ensino superior por meio de financiamento estudantil em parceria com instituições financeiras privadas. A principal diferença entre o FIES e o P-FIES é a fonte de financiamento. No FIES tradicional, o financiamento é concedido diretamente pelo governo federal, com juros mais baixos e condições de pagamento mais favoráveis. Já no P-FIES, o financiamento é oferecido por instituições financeiras privadas, o que pode resultar em taxas de juros e condições de pagamento diferentes, conforme as negociações entre o/a estudante e a instituição financeira. O P-FIES é destinado aos estudantes com renda familiar mensal bruta de 3 a 5 salários-mínimos, enquanto o FIES tradicional é voltado para estudantes com renda familiar de até 3 salários-mínimos.

de um financiamento (FIES), é prioritário garantir que os estudantes financiados para suas matrículas tenham condições de concluir os cursos e ingressar no mercado de trabalho, para que efetivamente possam usufruir dos benefícios proporcionados pela educação superior e pelo financiamento que prevê prazo de carência do pagamento, mas que, como regra do fundo, é necessário arcar com o pagamento do financiamento contratado, pois o sistema de carência possui um prazo de fechamento.

Existe uma relação entre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), uma vez que ambos são programas do governo federal do Brasil voltados para promoção de políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior e a democratização da educação. No entanto, esses programas têm características distintas e atuam de maneiras diferentes.

O FIES é um programa de financiamento estudantil, que oferece empréstimos a juros baixos para estudantes de baixa renda matriculados em instituições de ensino superior privadas. Os beneficiários do FIES, após concluírem seus cursos, devem pagar o financiamento após o prazo de carência, ou seja, devem seguir o cronograma do contrato. Já o PROUNI, criado em 2004, no governo Lula, tem como objetivo conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica para estudantes brasileiros sem diploma de nível superior. O programa é voltado para estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda familiar máxima de até três salários-mínimos, além dos recortes de raça e etnia, algo que não consta no fundo. O FIES não estabelece condicionalidade de escola pública mesmo registrando faixa de renda familiar baixa para o acesso ao financiamento.

Embora os dois programas tenham como objetivo ampliar o acesso ao ensino superior e sejam complementares, é importante ressaltar que um/a estudante beneficiado/a pelo PROUNI não pode acumular o benefício da bolsa de estudo de 100% com o financiamento do FIES no mesmo curso ou instituição. O FIES e o PROUNI são programas voltados para estudantes de baixa renda, mas possuem critérios de elegibilidade diferentes quanto à origem escolar dos/as estudantes. Dessa forma, o PROUNI tem como foco específico estudantes de escola pública ou bolsistas em escola particular, enquanto o FIES é mais amplo e pode ser acessado por estudantes de diferentes origens escolares, desde que atendam aos critérios de baixa renda do programa.

Do que nos interessa, pelo recorte temporal da nossa pesquisa, vemos que o FIES nos governos Lula (2003-2010) passou por mudanças importantes. Algumas das modificações que ampliam os objetivos do FIES no período são: **a) ampliação do programa:** a quantidade de contratos de financiamento estudantil aumentou significativamente durante os governos Lula, possibilitando que um número maior de estudantes tivesse acesso ao ensino superior, inclusive como forma complementar ao PROUNI nos casos de bolsas parciais, os/as estudantes usavam o FIES para financiar o percentual que a bolsa não cobria; **b) redução das taxas de juros:** em 2006, houve uma redução nas taxas de juros do FIES, passando de 9% para 3,5% ao ano. Essa medida tornou o financiamento mais acessível e menos oneroso para os/as estudantes; **c) criação do Sistema Informatizado do FIES (SisFIES):** o sistema foi implementado em 2010 para melhorar a gestão do programa e facilitar o acesso dos estudantes ao financiamento; **d) ampliação do prazo de pagamento:** o prazo de carência para o pagamento do financiamento foi ampliado de 6 para 18 meses após a conclusão do curso; e, por fim, **e) aumento do limite de financiamento:** durante os governos Lula, o limite de financiamento foi aumentado, possibilitando que os estudantes financiassem uma parcela maior do valor das mensalidades.

### **Os debates na esfera pública sobre o FIES:**

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) enfrenta alguns desafios e recebe críticas em relação a sua efetividade e sustentabilidade. Entre os principais problemas do programa apontados por diversos agentes políticos e sociais, podemos citar em síntese essas críticas e argumentações versando sobre a alta taxa de inadimplência dos/as estudantes que contratam financiamento. O argumento central aqui é sobre a sustentabilidade do programa no longo prazo, uma vez que compromete a capacidade do governo de continuar financiando novos estudantes. Relacionados a esta, temos os apontamentos sobre a sustentabilidade financeira do FIES em razão da alta demanda de recursos públicos, o que levanta preocupações sobre por quanto tempo os recursos governamentais aguentam financiar o FIES.

Temos também os argumentos sobre a qualidade das instituições e cursos financiados, onde nem todas as instituições de ensino superior privadas financiadas pelo FIES oferecem cursos de qualidade ou mesmo cumprem os critérios de elegibilidade do programa. Há ainda indagações sobre a qualidade do ensino, agora pensando nas possibilidades de trabalho dos/as estudantes financiados pelo FIES. Outro dado, similar às críticas dirigidas ao PROUNI, tem relação com o

acesso desigual ao programa. Apesar do FIES ter como objetivo ampliar o acesso ao ensino superior para estudantes de baixa renda, algumas críticas apontam que o programa ainda favorece estudantes com melhores condições socioeconômicas, principalmente dos grandes centros ou mais próximos das instituições de ensino superior. Relacionado ao anterior, temos a insuficiência de recursos, em alguns momentos, o FIES enfrentou dificuldades para atender à alta demanda de interessados no financiamento, o que acabou não dando condições para todos/as estudantes que preenchiam os requisitos de elegibilidade.

Como as políticas públicas citadas anteriormente e apesar dos limites apresentados, o FIES tem contribuído para a ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil e para a redução das desigualdades no acesso à educação, portanto, está dentro do escopo da agenda pública sobre a democratização do ensino superior e das condições de igualdade no país.

### **Políticas públicas de ação afirmativa: cotas sociais e raciais<sup>41</sup>**

#### **Construção das políticas públicas de ação afirmativa:**

As políticas públicas de ação afirmativa ou as cotas sociais e raciais nas universidades brasileiras foram implementadas em diferentes momentos e de forma gradual ao longo dos últimos anos. A primeira iniciativa relevante ocorreu em 2001, quando a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) instituiu um sistema de cotas para estudantes negros e de baixa renda. Esse modelo serviu de referência para outras universidades públicas. No entanto, foi somente em 2012 que ocorreu a decisão sobre as cotas sociais e raciais no Brasil, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu

---

<sup>41</sup> Sobre o que diz a Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012. Lei das cotas sociais e raciais. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita. 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. Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112711.htm) Acessado em: 28 abr. 2023. Lei 13.409 de dezembro de 2016. Reforma itens da Lei 12.711/2012. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13409.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13409.htm#art1) Acessado em: 2 maio 2023.

pela constitucionalidade das cotas sociais e raciais no sistema de ingresso das universidades, estabelecendo que as instituições poderiam adotar políticas públicas de ação afirmativa para corrigir desigualdades históricas ou buscando promover processos de maior igualdade social na sociedade brasileira. A partir dessa data e decisão, várias universidades implementaram suas próprias políticas públicas de ação afirmativa, fundamentalmente as de cotas sociais e raciais.

Em relação às cotas sociais, que visam garantir o acesso de estudantes de baixa renda às universidades, também tiveram destaque e foram impulsionadas como políticas públicas no mesmo período. Muitas instituições públicas adotaram sistemas de cotas sociais em conjunto com as cotas raciais, priorizando o ingresso de estudantes provenientes de escolas públicas ou com renda familiar per capita reduzida. É importante ressaltar que a implementação das políticas públicas de ação afirmativa varia de universidade para universidade, pois cada uma tem autonomia para estabelecer seus critérios e percentuais nas disponibilidades de vagas somados aos critérios populacionais do IBGE.

A lei que regulamenta as políticas públicas de ação afirmativa, incluindo as cotas sociais e raciais, nas universidades brasileiras, é a Lei nº 12.711/2012, também conhecida como Lei de Cotas, sancionada em agosto de 2012, onde são estabelecidas as diretrizes para a reserva de vagas em instituições de ensino superior. A Lei de Cotas determina que, pelo menos 50% das vagas em cada curso e turno nas universidades federais e nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia devem ser reservadas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Além disso, a lei também estabelece que metade dessas vagas destinadas aos alunos de escolas públicas deve ser reservada para estudantes com renda familiar per capita igual ou inferior a um salário-mínimo e meio. No caso das cotas raciais, a lei permite que as instituições utilizem critérios de autodeclaração de cor/etnia para a reserva de vagas para estudantes negros, pardos e indígenas, em proporção compatível com a composição étnico-racial da população da região onde a instituição está localizada. É importante frisar que a Lei de Cotas se aplica às instituições federais de ensino superior, mas muitas universidades estaduais e particulares adotaram no mesmo período políticas públicas de ação afirmativa como as cotas sociais e raciais, inspiradas em experiências em outros países como influenciadas pela atual legislação ou mesmo por iniciativa própria.

O debate sobre as políticas públicas de ação afirmativa e, mais especificamente, sobre as cotas sociais e raciais nas universidades brasileiras, teve início em meados da década de 2000. No

Brasil, essas discussões foram motivadas principalmente pela necessidade de promover condições de igualdade para grupos historicamente excluídos do acesso ao ensino superior. As primeiras manifestações públicas favoráveis às cotas sociais e raciais ocorreram no final da década de 1990, impulsionadas por movimentos sociais, organizações da sociedade civil e pesquisadores, portanto, era uma agenda que estava na esfera pública, ganhando contornos de democratização do ensino de forma mais efetiva na primeira década do século XXI.

No entanto, foi a partir dos anos 2000 que o debate ganhou mais força e visibilidade, tornando-se uma pauta central nas discussões sobre educação e igualdade de oportunidades no país. O contexto internacional também contribuiu para a ampliação desse debate no Brasil. Experiências de políticas públicas de ação afirmativa em outros países, como os Estados Unidos, foram trazidas à tona e serviram como referência para as discussões no contexto brasileiro, inclusive como comparação e resistência de determinados setores que viam problemas no formato de política pública desenhada. A questão das cotas sociais e raciais nas universidades se tornou objeto de intenso debate acadêmico, jurídico, político e nos meios de comunicação. Houve argumentos tanto a favor quanto contra a adoção dessas políticas públicas, envolvendo discussões sobre meritocracia, discriminação, igualdade, inclusão social, inconstitucionalidade e mesmo de reparação histórica.

Esse debate culminou na promulgação da Lei nº 12.711/2012, mencionada anteriormente, que estabeleceu as diretrizes para a implementação das cotas sociais e raciais nas instituições federais de ensino superior. É importante destacar que o debate sobre as cotas nas universidades continua até os dias atuais, com novas perspectivas e argumentações sendo levantadas, bem como possíveis ajustes nas políticas públicas existentes, inclusive propostas de reversão feitas por diferentes agentes políticos e sociais contrários aos desenhos institucionais destas políticas.

O projeto de lei que originou essa legislação foi, na verdade, proposto originariamente pela senadora Ideli Salvatti, em 2009<sup>42</sup>. No entanto, é importante mencionar que o governo Lula já havia incluído na esfera pública o debate sobre as cotas, sendo favorável às políticas públicas de ação afirmativa nas universidades públicas, debates incentivados de maneira fundamental pela

---

<sup>42</sup> Os deputados aprovaram há pouco requerimento para dar preferência ao Projeto de Lei 73/99, da deputada Nice Lobão (DEM-MA), sobre o PL 3913/08, da senadora Ideli Salvatti (PT-SC). O projeto da senadora reserva no mínimo 50% das vagas nas instituições federais de educação profissional, tecnológica e superior para estudantes negros e índios egressos de em escolas públicas. No caso do ensino superior, o estudante precisará ter cursado o ensino fundamental e o médio na rede pública. No caso de ensino médio, precisará ter cursado integralmente o nível fundamental na rede pública. Fonte: Agência Câmara de Notícias. Link: <https://www.camara.leg.br/noticias/124010-plenario-aprova-preferencia-para-projeto-da-camara-sobre-cotas/> Acessado em: 20 abr. 2023.

SEPPPIR desde 2003. Além disso, o governo Lula estimulou o debate sobre a necessidade de promover as condições de igualdade para grupos historicamente excluídos, como negros e estudantes de baixa renda, no acesso ao ensino superior, legitimando estes grupos como agentes políticos e sociais de fato e de direito na formulação, concepção, execução das políticas públicas e da população beneficiária destas mesmas políticas públicas.

Essas discussões ajudaram a impulsionar o movimento em favor das cotas sociais e raciais nas universidades brasileiras, mas também em alterar as perspectivas da sociedade sobre tais políticas públicas. Portanto, embora a Lei de Cotas tenha sido aprovada em 2012, a defesa e o apoio às políticas públicas de ação afirmativa, incluindo as cotas, foram elementos importantes durante os dois mandatos do presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010), contribuindo para o avanço do debate e para a conscientização da sociedade sobre a necessidade de promover a igualdade de oportunidades na educação superior, inclusive combatendo as perspectivas que interditavam a ampliação do acesso ao ensino superior.

### **Objetivos das políticas públicas de ação afirmativa:**

As políticas públicas de cotas sociais e raciais têm contribuído para o acesso e a agenda democratizante do ensino superior no Brasil. Essas políticas foram implementadas com o objetivo de corrigir desigualdades históricas e promover melhores condições de igualdade para grupos que enfrentam barreiras socioeconômicas e raciais no acesso à educação superior.

As cotas sociais têm como objetivo ampliar a participação de estudantes de baixa renda e das escolas públicas no ensino superior. Ao reservar vagas para alunos provenientes de escolas públicas ou com renda familiar per capita reduzida ou de baixa renda, essas políticas possibilitam que estudantes que enfrentam maiores dificuldades educacionais e financeiras tenham acesso às universidades, tanto públicas quanto privadas.

Já as cotas raciais visam promover condições de igualdade para estudantes negros/as, pardos/as e indígenas nas universidades, buscando corrigir a histórica exclusão desses grupos e aumentar a representatividade étnico-racial no ensino superior. Essas políticas são baseadas no reconhecimento de que a discriminação, o preconceito e o racismo têm impactos diretos no acesso e na permanência destas populações no ensino superior.

Estudos e pesquisas têm mostrado que as políticas de cotas têm sido efetivas em ampliar o acesso de estudantes pertencentes a esses grupos excluídos e marginalizados nos bancos

universitários. Muitos estudantes que, de outra forma, não teriam oportunidades de ingressar em uma universidade, conseguem alcançar seus objetivos acadêmicos por meio das cotas.

Essas políticas públicas têm contribuído para a diversificação do ambiente acadêmico, enriquecendo a troca de experiências, perspectivas e conhecimentos dentro das universidades, mas, fundamentalmente, ampliando os horizontes e sistemas de valores da nossa sociedade. Além disso, as cotas, tanto sociais quanto raciais, têm desempenhado um papel importante no combate às desigualdades sociais e raciais, promovendo as condições de igualdade de oportunidades, maior diferenciação social e estimulando alguma mobilidade entre as classes para grupos historicamente excluídos. Isso tem possibilitado, inclusive, acessos em espaços de decisão e poder, o que pode abalar algumas estruturas sociais arraigadas, além de operar na desconstrução de determinados mitos de formação de nosso país.

É importante ressaltar que as políticas de cotas são apenas uma das estratégias para promover a agenda de democratização do ensino superior e de promoção das condições de igualdade em nossa sociedade. Outras medidas, como a expansão das instituições de ensino superior, a oferta de bolsas e financiamentos estudantis, estímulo à permanência, entre outras, também são necessárias para garantir um acesso mais amplo e igualitário à educação superior em nosso país.

### **Os debates na esfera pública sobre as políticas públicas de ação afirmativa:**

As políticas de cotas sociais e raciais também são objeto de críticas e apresentam determinados problemas que merecem ser situados e colocados em perspectiva. Na síntese, as principais críticas e problemas levantados em relação a essas políticas incluem os elementos que seguem: **a) o debate sobre mérito e igualdade de oportunidades:** uma das primeiras e mais comuns das críticas é a que as cotas sociais e raciais podem ser percebidas por outros grupos e classes como uma forma de discriminação, o que acabaria acarretando uma percepção de violação do princípio de igualdade de oportunidades como o desenhado por nossa constituição. O argumento central desta tese é que as vagas nas universidades são atribuídas, pelos seus sistemas seletivos, com base no mérito e excelência acadêmica, sendo desnecessários os critérios sociais ou raciais, já que estes que não fariam parte do universo dos espaços educacionais de ensino superior; **b) autodeclaração de cor e etnia e a estigmatização:** os desenhos institucionais de implementação das cotas raciais, na maioria dos casos, requerem a autodeclaração étnico-racial por parte dos/as

estudantes, o que, para certa perspectiva, pode acarretar em questionamentos sobre a legitimidade da autodeclaração e mesmo sobre as possibilidades de manipulação do sistema. Em outra linha, isso pode levar para situações em que os/as estudantes com ascendência misturada (ou miscigenada) sejam obrigados a identificar-se como tendo apenas uma cor/etnia, o que ocasionaria a escolha exclusiva de identidade, o que pode gerar efeitos (negativos), além da personalidade, do universo do eu, também entre familiares; **c) eficácia e igualdade:** algumas críticas sugerem que as cotas sociais e raciais não são a melhor estratégia para promover a inclusão e diversidade no ensino superior. Os questionamentos são direcionados aos objetivos destas políticas públicas em atingirem os grupos mais vulneráveis da sociedade e se beneficiam de fato os que foram historicamente excluídos dos bancos universitários. Alega-se que as cotas podem não ser suficientes para resolver as desigualdades históricas e estruturais que afetam o acesso e a permanência de populações de baixa renda ou de cor/etnia “minoritárias” no ensino superior; **d) representatividade e estereótipos sociais:** outro foco apresentado é que as cotas reforçam estereótipos e perpetuam a noção de que certos grupos étnico-raciais ou socioeconômicos são menos capazes intelectualmente e por isso precisariam de tratamento diferenciado e/ou mesmo exclusivo para o acesso ao ensino superior. Além disso, do ponto de vista da representatividade, a ideia de mais diversidade étnico-racial no campo intelectual pode até ser atraente e algo necessário, mas ela não é suficiente para garantir maior representatividade nas universidades, já que a diversidade de perspectivas (ou enfoques teóricos ou práticos) não é garantida de modo fundamental pela renda, raça ou mesmo etnia, isso sendo residual do ponto de vista acadêmico; e por fim, **e) o impacto no sistema educacional:** algumas críticas são orientadas pelo aumento da demanda que a implementação das cotas sociais e raciais possa gerar, ocasionando efeitos negativos sistêmicos nos espaços universitários. O argumento delineado é que as cotas levariam para a diminuição dos investimentos em educação básica e no enfraquecimento do ensino público, uma vez que as universidades estariam lidando com ações de correção pelo alto e/ou sobre os efeitos, não nas causas dos problemas históricos e estruturais de nossa sociedade, acarretando problemas na qualidade do ensino em seus mais diferentes níveis, principalmente na educação básica.

É importante destacar que essas críticas e problemas apresentados são objetos de intensos debates e reflexões, tanto no campo acadêmico e entre ativistas da Educação, quanto no cotidiano social, na vida dos indivíduos. De fato, o que temos aqui é que as políticas públicas de ação afirmativa são de natureza conflitiva, principalmente na sociedade brasileira, cabendo ao debate e

a esfera pública problematizarem e resolverem as diferentes perspectivas em jogo. Por outro lado, temos de situar a necessidade de se avaliar os impactos e a efetividade destas políticas na promoção da igualdade de oportunidades para amplos setores e se a agenda democratizante do acesso ao ensino superior está beneficiando diferentes populações historicamente excluídas dos bancos universitários.

O que fica registrado é que o MEC possui mecanismos de monitoramento e indicadores para abordar e mesmo minimizar os problemas associados às políticas públicas de ação afirmativa, principalmente as cotas sociais e raciais. É importante registrar que a implementação e o acompanhamento das políticas públicas de ação afirmativa não são de responsabilidade exclusiva do MEC, mas, já que falamos de participação social, da própria sociedade (organizada ou não), além das instituições de ensino superior, dos órgãos de fiscalização e controle e mesmo de outros agentes políticos e sociais como o parlamento, sindicatos, pesquisadores e ativistas ligados à Educação.

Portanto, as abordagens destas políticas públicas serão sempre multifacetadas e ao mesmo tempo plurais e conflitivas, isso por princípio, envolvendo a sociedade e seus diferentes sistemas de valores, todos legítimos e construídos por esforços em níveis diversos por meio da confrontação de interesses de grupos e classes sociais em esfera de tipo adversarial. Tudo isso sinaliza importantes aspectos para as relações entre as estruturas elementares das políticas públicas em termos de interesses (estrutura substancialista), mas também para os sistemas de valores mais justos e igualitários (estrutura simbólica).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **Do plano simbólico ao plano material: o acesso ao ensino superior em disputa**

A passagem do plano simbólico para o plano material das políticas públicas implica a transformação de ideias e intenções em ações concretas por parte dos governos ou das instituições responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas. Em sentido abstrato, as políticas públicas existem no plano simbólico, principalmente como conceitos, discursos, propostas e promessas. Nesse estágio, as políticas públicas são frequentemente debatidas, discutidas e elaboradas por agentes políticos e sociais na esfera pública, sendo cotejadas, avaliadas e criticadas por movimentos da sociedade civil, especialistas, acadêmicos e ativistas interessados no problema ou temática objeto das políticas públicas. No entanto, para que essas políticas sejam efetivas e tenham impacto real na sociedade, é necessário que elas sejam traduzidas do plano político e simbólico para o plano material. Isso implica a passagem das formulações e conceitos em ações e metas para a alocação de recursos, formalização na implementação de ações e na execução de medidas específicas para alcançar os objetivos estabelecidos pelas políticas públicas.

A transição do plano simbólico para o plano material envolve a criação de estruturas administrativas, a definição de responsabilidades, a mobilização de recursos financeiros, humanos e materiais, além do estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação para acompanhar o progresso e os resultados das políticas. Uma vez no plano material, as políticas públicas podem ser implementadas por meio de programas, projetos, investimentos, regulamentações e outras ações que afetam diretamente a realidade dos indivíduos, grupos e classes sociais.

É nesse estágio que as políticas públicas podem causar mudanças na sociedade, seja na melhoria de serviços públicos, na promoção da igualdade social, no fortalecimento da economia ou nos espaços educacionais e culturais. Porém, para que isso ocorra, se faz necessário a mobilização de interesses específicos, de grupos e classes sociais organizadas, e os valores comuns da sociedade para que atuem em relação, sendo articulados na esfera pública por meio de agentes políticos e sociais que vocalizem interesses, produzam consensos e tensionamentos. Será desta articulação que as políticas públicas ganharão corpo e sentido, assim sendo justificadas socialmente.

Em resumo, a passagem do plano simbólico para o plano material das políticas públicas representa a transformação de conceitos abstratos em ações concretas, em políticas públicas,

buscando, assim, materializar os objetivos, os interesses e os impactos na e pela sociedade, onde teremos a concretude das estruturas elementares das políticas públicas.

A transição do plano simbólico para o plano material das políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior envolve a transformação das intenções e diretrizes expressas simbolicamente estruturando as medidas concretas que visam ampliar o acesso às universidades para um maior número de pessoas, principalmente das populações historicamente excluídas ou com dificuldades para acessar os bancos universitários.

No plano simbólico, as políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior podem ser representadas por declarações de princípios, discursos políticos, propostas de campanha e os documentos oficiais como as mensagens presidenciais e os relatórios finais das conferências, entre outros, que expressam a intenção de tornar o ensino superior mais acessível e que promova condições de igualdade. Essas representações políticas simbólicas podem envolver objetivos como aumentar a participação de grupos e classes excluídos ou marginalizados dos processos de poder e decisão, melhorar as condições de igualdade educacional, ampliar o acesso aos bens culturais ou reduzir as barreiras financeiras e sociais que impedem o acesso à educação superior.

É importante ressaltar que a relação entre os níveis simbólicos e materiais nas políticas públicas de acesso ao ensino superior no Brasil pode variar de acordo com a abordagem adotada, a conjuntura política e os recursos orçamentários disponíveis, assim como varia as colorações dos governos, sendo estes mais ou menos liberais, de esquerda ou mesmo conservadores. A variação aqui pode ser traduzida como a correlação de forças em uma conjuntura, mas também como se forma um bloco histórico que produz um grupo dirigente, ambos frutos do estado das lutas políticas e sociais que são expressas na esfera pública.

O que buscamos ressaltar na pesquisa está relacionados com os processos de debates prévios que garantem o entendimento e a compreensão das políticas públicas, mas, mais que isso, sinalizar importantes aspectos de convencimento social, de ações que visam interesses e com os sistemas de valores sociais amplos que perpassam a sociedade brasileira.

A ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil envolve disputas simbólicas, ou seja, os consensos e tensionamentos em torno de conceitos, valores e representações relacionadas a essa questão na esfera pública. Existem diferentes visões e interesses envolvidos nessa disputa. Já as disputas materiais sobre a ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil estão relacionadas às questões concretas, como recursos financeiros, infraestrutura, políticas de ingresso, programas de

inclusão e distribuição de vagas. Aqui podemos dizer que há uma disputa da mão direita (financeira e orçamentária) com a mão esquerda (social e promotora de direitos) do Estado, cada uma das mãos representam interesses e querem forjar a definição da função e das formas de atuação deste mesmo Estado.

O Estado é um instrumento em disputa. Nem neutro, nem apenas balcão de negócios de um segmento ou mesmo desta ou daquela classe social. O Estado pode ser compreendido como um espaço de relações que produzem consensos e tensionamentos marcado por disputas políticas e simbólicas fundamentais nas sociedades modernas. Por isso nossa escolha em colocar em perspectiva as ações do grupo dirigente no poder central em relação com as bases do bloco histórico que emergiu tornando-se hegemônico no campo político brasileiro a partir de 2002.

Nossas escolhas metodológicas e de análises foi a de situar as proposições presidências, via mensagens ao congresso, com o que foi produzido por agentes políticos e sociais nos relatórios de três conferências nacionais (Igualdade Racial (2005); Juventude (2008); e Educação (2010)). Propusemos a perspectiva de observar tais comunicações em dupla articulação entre o grupo dirigente do Estado, onde o presidente é a expressão máxima, com o bloco histórico que agindo e sendo mobilizado produz consensos e tensionamentos com o grupo dirigente objetivando imprimir marcas nas estruturas substancialista e simbólica das políticas públicas por meio da participação social adensada na esfera pública, algo que acaba por produzir efeitos políticos e simbólicos na sociedade.

O argumento de fundo (hipótese de trabalho) que procuramos defender por todo o texto que consiste na necessidade da atuação de diferentes agentes políticos e sociais, principalmente os governamentais e da sociedade civil, nas estruturas de interesses imediatos (estrutura substancialista) e nos sistemas de valores e ideais sociais (estrutura simbólica), sendo estes elementos dados prévios para a construção e consecução das políticas públicas desenvolvidas no período de 2005-2008, caracterizadas aqui como a agenda democratizante de acesso ao ensino superior (tal perspectiva não se resume à estas políticas públicas).

Sem a produção de sentido das políticas públicas e mesmo do projeto de sociedade que é seu pano de fundo, qualquer atuação e intervenção por parte do Estado, através de seu grupo dirigente, fica sem justificativa social adequada, perdendo força e eficácia, inclusive tendo pouca legitimidade política, podendo ser enfraquecida, descontinuada e mesmo desmontada. Toda e qualquer ação viabilizada por meio de políticas públicas precisa atuar no campo político para

existir, mas, mais do que isso, precisa atuar no campo simbólico para se efetivar, conquistando assim legitimidade social para realizar-se materialmente.

Será pela disputa de interesses e valores, produzindo consensos e tensionamentos na esfera pública, que um projeto político e de sociedade pode seguir sem reveses, podendo ser questionado em uma arena adversarial, mas sem perder a legitimidade e reconhecimento sufragado nas urnas por amplas maiorias políticas e sociais, ainda mais quando trata-se de um grupo dirigente e bloco histórico emergente de frações de classe antes excluídas e marginalizadas dos processos de poder e decisão.

Por isso defendemos que a atuação política e simbólica, sendo estas aquilo que imprime sentido por meio de valores, ideais amplos e perspectiva de futuro, será sempre o meio e a prévia necessária para que os consensos e tensionamentos políticos e sociais formatem os espaços dos possíveis das políticas públicas em uma dada conjuntura histórica, pois é através deste campo de atuação, numa perspectiva adversarial, que modificamos e mesmo transformamos a vida em sociedade, garantindo maiores condições de bem-estar social no país. Foi isso que procuramos destacar ao colocarmos luz sobre as políticas públicas de ampliação de acesso ao ensino superior ou sobre a agenda democratizante do ensino.

Organizar uma linha de ação pautadas apenas pela materialidade das “entregas” que o grupo dirigente apresenta para sua base social ou seu bloco histórico, segmentos que possibilitaram o acesso ao poder deste grupo dirigente, é esquecer que as sociedades vivem e necessitam das moedas falsas de seus sonhos para funcionarem, como indica Mauss (2013; 2015), as sociedades vivem e necessitam de sonhos, ideias e visões de futuro para que possam continuar funcionando, fazendo sentido.

Registramos, para finalizar, que foi esse o argumento de fundo que procuramos defender e colocar em perspectiva aqui tendo como foco as políticas públicas no período destacado (2005-2005), onde um País de Todos era projetado, organizado e almejado. Buscava-se assim um Brasil de novo tipo, com justiça social e melhores condições de igualdade para amplos grupos e classes de nossa sociedade, principalmente para os grupos e classes historicamente excluídos e marginalizados dos processos de poder e decisão.

Uma sociedade sem sonhos de futuros melhores é uma sociedade que não produz mais sentido para existir e se viver, assim até mesmo seus aspectos materiais estão prejudicados e

ineficazes. É, portanto, uma sociedade em total desencantamento. Precisamos sempre jogar com as moedas falsas dos sonhos de uma vida melhor em nossa sociedade e país.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, W. Os Herdeiros e os bolsistas do ProUni na cidade de São Paulo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n.130, p. 85-100, mar. 2015. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/es/a/PGMmgHkHrwJQSzTd6Tgfm6j/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: 5 abr. 2022.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n.1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In.:\_\_\_\_\_. **Conferências nacionais: atores, dinâmica e efetividade**. Brasília, IPEA, 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro, SP, Edições 70, 2011.

BATISTA, N. Políticas públicas de ações afirmativas para a Educação Superior: o Conselho Universitário como arena de disputas. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, p. 95-128, jan./mar. 2015. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/pWkVL45ZzwbCznhW8nghjjz/?format=pdf&lang=pt> Acessado em: 5 abr. 2022.

BECKER, H. Truques; Representações; Conceitos. In.:\_\_\_\_\_. **Segredos e truques de pesquisa**. Tradução Maria Luiza X. de Borges. 1ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 2007.

BECKER, H. Métodos de pesquisa; Sobre Metodologia; Observação social e estudo de casos sociais. In.:\_\_\_\_\_. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. Tradução: Marco Estevão e Renato Aguiar, SP, HEUCITEC, 1993.

BECKER, H. Parte 1. Ideias; Falando de sociedade; Representações da sociedade como produtos organizacionais; A estética da realidade; Parte 2. Exemplos; Parábolas, tipos ideais e modelos matemáticos; Sociologia visual, fotografia documental e fotojornalismo. In.:\_\_\_\_\_. **Falando de sociedade: ensaios sobre as diferentes maneiras de representar o social**. Tradução: Maria Luiza de A. Borges e Karina Kuschnir, RJ, Jorge Zahar, 2009.

BERALDO, A. F. de C. A., MAGRONE, E., & VENTURA, T. P.2012: Ponto de chegada, ponto de partida. **Revista TOMO**. n. 24 (2014): jan./jun., 2014.

BERGER, P; LUCKMANN, T. Os fundamentos do conhecimento na vida cotidiana. In.:\_\_\_\_\_. **A construção social do conhecimento**. Tradução: Floriano de Souza Fernandes, Petrópolis, Vozes, 1985.

BOBBIO, N. **Ética e Política**. Tradução: Marcos Tadeu del Roio, Sem referências, 1984.

BOURDIEU, P. A escolha dos eleitos e Jogos sérios e jogos de seriedade. In.:\_\_\_\_\_ **Os herdeiros: os estudantes e a cultura**. Tradução: Ione Ribeiro Valle, Nilton Valle, Florianópolis, SC, Ed. UFSC, 2014.

BOURDIEU, P. Curso de 8 de fevereiro de 1990 e Curso de 21 de fevereiro de 1991. In.:\_\_\_\_\_ **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)**. Edição de Patrick Champagne. Tradução: Rosa Freire d'Aguiar, 1ª ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, P. **Para uma sociologia da Ciência**. Tradução: Maria de Lourdes Afonso, Portugal, Edições 70, 2004.

BOURDIEU, P. Aula de 28 de abril de 1982, 15. In.:\_\_\_\_\_ **Sociologia Geral**, vol 1: Lutas de Classificação: Curso no Collège de France (1981-1982). Tradução: Fabio Ribeiro, Petrópolis, RJ, Vozes, 2020

BOURDIEU, P. Sistemas de ensino e sistemas de pensamento; in.:\_\_\_\_\_ **A economia das trocas simbólicas**. Tradução: Sergio Miceli; SP, Perspectiva, 2015.

BOURDIEU, P. Sobre o poder simbólico. In.:\_\_\_\_\_ **O poder simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz, 16ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2012.

BOURDIEU, P. As condições econômicas da transformação das disposições econômicas. In.:\_\_\_\_\_ **O Desencantamento do mundo**: estruturas econômicas e estruturas temporais. Tradução: Silvia Mazza, 2ª ed. São Paulo, Perspectiva, 2021.

BOURDIEU, P. El campo científico. Traducción: Alfonso Buch, Buenos Aires, Argentina, Universidad Nacional de Quilmes, **RIDAA, REDES: revista de estudios sociales de la ciencia**, v.1, n.2, 129-160, 1994.

BOURDIEU, P. Método científico e a hierarquia social dos objetos e Os três estados do capital cultural; in.:\_\_\_\_\_ **Escritos de Educação**. Org. Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani, 14. Ed., Petrópolis, RJ, Vozes, 2013.

BOURDIEU, P. Pós-escrito I: A dupla verdade do dom. in.:\_\_\_\_\_ **Meditações Pascalianas**. Tradução: Sergio Miceli, RJ, Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL, PRESIDENTE. 2003- L. I. **Lula da Silva. Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura. Luiz Inácio Lula da Silva, Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2003, 266 p., (Documento da Presidência da República), 2003.

BRASIL, PRESIDENTE. 2003- L. I. **Lula da Silva. Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura. Luiz Inácio Lula da Silva, Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004, 260 p., (Documento da Presidência da República), 2004.

BRASIL, PRESIDENTE. 2003- L. I. **Lula da Silva. Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura. Luiz Inácio Lula da Silva, Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2005, 300 p., (Documento da Presidência da República), 2005.

BRASIL, PRESIDENTE. 2003- L. I. **Lula da Silva. Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura. Luiz Inácio Lula da Silva, Brasília: Presidência da República, Secretaria Geral da Presidência da República, 2006, 236 p., (Documento da Presidência da República), 2006.

BRASIL, PRESIDENTE. 2003- L. I. **Lula da Silva. Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. Luiz Inácio Lula da Silva, Brasília: Presidência da República, Secretaria Geral da Presidência da República, 2007, 236 p., (Documento da Presidência da República), 2007.

BRASIL, PRESIDENTE. 2003- L. I. **Lula da Silva. Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. Luiz Inácio Lula da Silva, Brasília: Presidência da República, Secretaria Geral da Presidência da República, 2008, 252 p., (Documento da Presidência da República), 2008.

BRASIL, PRESIDENTE. 2003- L. I. **Lula da Silva. Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. Luiz Inácio Lula da Silva, Brasília: Presidência da República, Secretaria Geral da Presidência da República, 2009, 308 p., (Documento da Presidência da República), 2009.

BRASIL, PRESIDENTE. 2003 - L. I. **Lula da Silva. Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. Luiz Inácio Lula da Silva, Brasília: Presidência da República, Secretaria Geral da Presidência da República, 2010, 422 p., (Documento da Presidência da República), 2010.

CAMPOS, L. As trocas de acusações entre intelectuais na controvérsia pública acerca das cotas raciais. **Latitude**, vol. 2, n. 2, pp. 68-92, 2008.

CAMPOS, L. FERRES JÚNIOR, J. A Folha de S. Paulo e as ações afirmativas: dez anos de cobertura (2001-2011). **Texto para discussão, GEMMA**, n. 3, 2013.

CATANI, A; HEY, A; e GILIOLI, R. PROUNI: democratização do acesso às instituições de ensino superior. **EDUCAR**, Curitiba, n.28, p.125-140, Editora UFPR, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/6kD9QTwtmfKbtBqMjYGrVNd/abstract/?lang=pt> Acessado em: 5 abr. 2022.

CERQUEIRA, L. O professor Florestan Fernandes no Congresso Constituinte. In.: \_\_\_\_\_ **Florestan Fernandes**, Vida e Obra. 2ª ed., SP: Expressão popular, 2013.

CNJ/PRESIDÊNCIA. **Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude**/Presidência, Documento BASE, Brasília, DF, 2007.

CNJ/PRESIDÊNCIA. **Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude/Presidência**, Documento FINAL, Brasília, DF, 2008.

CONAE/MEC. **Conferência Nacional da Educação Básica/Ministério da Educação**, Brasília, DF, Documento BASE. – Brasília: Ministério da Educação, 119 p., 2009.

CONAE/MEC. **Conferência Nacional da Educação Básica/Ministério da Educação**, Brasília, DF, Documento FINAL. – Brasília: Ministério da Educação, 165 p., 2010.

CONAE/MEC **REGIMENTO INTERNO da Conferência Nacional de Educação**. Comissão Organizadora. Brasília, DF, 2009.

CONAPIR/PRESIDÊNCIA. **Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial: DOCUMENTO BASE/ Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. – Brasília: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2004.

CONAPIR/PRESIDÊNCIA. **Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial: Brasília, 30 de junho a 2 de julho de 2005: Relatório Final/ Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. – Brasília: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2005.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In.: \_\_\_\_\_ **Sociedade Civil e espaços públicos**. Paz e Terra, SP, 2002.

DARDOT, P.; LAVAL, C. Introdução: O comum, um princípio político; Arqueologia do comum; e O surgimento do comum. In.: \_\_\_\_\_ **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. Tradução: Marina Echalar, 1 ed., São Paulo, BOITEMPO, 2017.

DRAIBE, S. O Welfare State no Brasil: Características e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa**, n. 08, UNICAMP, NEPP, 1993.

DUBET, F. Qual democratização do Ensino Superior. Dossiê. Tradução: Hermínia Athayde. PPGSA/UFRJ, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3476/347641520002.pdf> Acessado em: 5 abr. 2022.

DUBET, F. **Tempo das paixões tristes**. Tradução: Mauro Pinheiro, São Paulo, Vestígio, 2020.

DURKHEIM, E. **Lições de Sociologia**. Tradução: Mônica Stahel, São Paulo, Martins Fontes, 2002.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. Tradução: Walter Solon, São Paulo, Edipro, 2012.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. 4ª ed. Tradução: Eduardo Brandão, São Paulo, Martins Fontes, 2010.

ELIAS, N. A sociedade dos indivíduos, parte 1 (1939). In.:\_\_\_\_\_ **A sociedade dos indivíduos**. Tradução: Vera Ribeiro, Rio de Janeiro, Zahar, 1994.

ELIAS, N. Considerações sobre o método. In.:\_\_\_\_\_ **Os estabelecidos e os outsiders**. Tradução: Vera Ribeiro, Rio de Janeiro, ZAHAR, 2000.

ELIAS, N. Da sociogênese dos conceitos de civilização e cultura. In.:\_\_\_\_\_ **O processo civilizador**, v. 1, 2ª ed., Rio de Janeiro, ZAHAR, 2011.

FARAH, M. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Adm. Pública**, Rio de Janeiro, 50 (6): 959-979, nov/dez. 2016.

FERNANDES, F. O Estudo sociológico do subdesenvolvimento econômico. In.:\_\_\_\_\_ **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. ZAHAR Editores, Rio de Janeiro, 1972.

FERRES JÚNIOR, J; DAFLON, V. A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, n. 2, agosto, 2015.

FERRES JÚNIOR, J; CAMPOS, L; & DAFLON, V. Fora do quadro: ação afirmativa nas páginas d’O Globo. **Contemporânea**, n. 2, p. 61-83, jul/dez. 2011.

FREYRE, G. Democracia social e política na América; Eliminação dos conflitos e tensões entre raças; e O fator racial na política contemporânea. In.:\_\_\_\_\_ **Palavras repatriadas**. Org. Nery da Fonseca, Brasília, SP, Imprensa Oficial do Estado, 2003.

GENTILINI, J. Atores, cenários e planos: O planejamento estratégico situacional e a educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 580-601, jul/set. 2014.

GILROY, P. O atlântico negro como contracultura da modernidade; Senhores, senhoras, escravos e as antinomias da modernidade. In.:\_\_\_\_\_ **O Atlântico Negro: Modernidade e dupla consciência**. Tradução: Cid Knipel Moreira, Editora 34, Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Centro de estudos Afro-asiáticos, 2012.

GOMES, Nilma L. O movimento negro como ator político. In: \_\_\_\_\_. **O movimento negro educador - saberes construídos nas lutas por emancipação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017, p. 21-39.

GONÇALVEZ, E. (Dissertação de mestrado) **Propagandas do Enem, PROUNI e FIES no processo de ampliação do acesso ao ensino superior**. Campinas, UNICAMP, 2020. Disponível em: [repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=456759](https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=456759). Acessado em: 5 abr. 2022.

GIOVANNI, G. D. As estruturas elementares das políticas públicas, **Cadernos de Pesquisa**, n. 82, NEPP, UNICAMP, Campinas, 2009.

GIOVANNI, G. D. Poder político e gestão pública: questões e debates contemporâneos. Entrevista especial com Geraldo di Giovanni, **Revista de políticas públicas**, v. 21, n.1, pp. 365-377, 2017.

GIOVANNI, G. D. **Entrevista com Geraldo di Giovanni**, Jornal 27, Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro, RJ, 2016.

GUIMARÃES, A. Democracia racial: o ideal, o pacto e o mito. In.:\_\_\_\_\_ **Classes, raça e democracia**. São Paulo, Fundação de apoio à Universidade de São Paulo, Editora 34, 2002.

HALL, S. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. Tradução: UEBEL, R.; BUJES, M.; COSTA, C. **Educação & Realidade**, v. 22, n.2, p. 15-46, jul/dez 1997. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/71361> Acessado em: 5 abr. 2022.

HALL, S. Reflexões sobre o modelo de Codificação/Decodificação: Uma entrevista com Stuart Hall; e Codificação/Decodificação; In.:\_\_\_\_\_ **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Org. Liv Sovik; Tradução: Adelaine La Guardia Resende *et al.*, 2 ed., BH, Editora UFMG, 2013.

HALL, S. **Cultura e Representação**. Org. Arthur Itaussu; Tradução: Daniel Miranda e William Oliveira, RJ, Ed. PUC-Rio, Apicuri, 2016.

HONNET, A. Presentificação histórica: a Ideia original de Hegel; Atualização sistemática: A estrutura das relações sociais de reconhecimento. In.:\_\_\_\_\_ **Luta por reconhecimento social**. Tradução: Marcos Nobre. SP, Editora 34, 2009.

LACLAU, E; MOUFFE, C. Além da positividade do social: antagonismos e hegemonia. In.:\_\_\_\_\_ **Hegemonia e estratégia socialista**: por uma política democrática radical. Tradução: Joanildo A. Burity et al. Intermeios, Contrassenso, Brasília, 2015.

LAVAL, C. Introdução; A escola sob o dogma do mercado. In.:\_\_\_\_\_ **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Tradução: Mariana Echalar, SP, Boitempo, 2019.

LEHER, R. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação. In.:\_\_\_\_\_ **La Ciudadania negada: Políticas de exclusion en la Educación y el Trabajo**. Buenos Aires, CLACSO, 2000.

MAGNONI, M. S. Lei de Cotas e a mídia brasileira: o que diria Lima Barreto? **Estud. av.**, São Paulo, v. 30, n. 87, p. 299-312, ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/nZCTgvtSJC3VKRWQttfwQbD/?lang=pt>. Acessado em: 5 abr. 2022.

MAUSS, M. **Ensaio sobre a dádiva**: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. Tradução: Paulo Neves. 1ª edição, Cosac Naify, SP, 2013

MAUSS, M. **Sociologia e Antropologia**. Introdução: Claude Lévi-Strauss. Tradução: Paulo Neves, 2ª edição, Cosac Naify, SP, 2015.

MILLS, C. W. Razão e Liberdade e Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios. In.:\_\_\_\_\_ **A imaginação sociológica**. Tradução: Waltensir Dutra, RJ, Zahar, 1982.

MOUFFE, C. **Por um populismo de esquerda**. Tradutor: Daniel Mendonça. SP, Autonomia Literária, 2019.

MOUFFE, C. Para além do modelo adversarial? In.:\_\_\_\_\_ **Sobre o político**. Tradução: Fernando Santos, SP, WMF Martins Fontes, 2015.

NEVES, P. Luta anti-racista: entre reconhecimento e redistribuição. **RBCS**, vol. 20, n. 59, outubro/2005.

PETINELLI, V. A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados. **Opinião Pública**, v. 23, n.3, p. 612-646, Campinas, 2017.

PETINELLI, V. As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal. **Opinião Pública**, v. 17, n.1, junho, p. 228-250, Campinas, 2011.

PETINELLI, V. Alguns condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. **Dados**, v. 62, n.1, p. 1-40, Rio de Janeiro, 2019.

POLANYI, K. Sistema internacional; Sociedades e sistemas econômicos; Governo Popular e economia de mercado; A liberdade numa sociedade complexa. In.:\_\_\_\_\_ **A grande transformação**: as origens de nossa época. Tradução: Fanny Wrobel, 2ª edição, RJ, Campus, 2000.

POULANTZAS, N. **Poder Político e Classes Sociais**. Campinas: Editora da Unicamp, 2019.

PRADO, C. Sentido da colonização. In.:\_\_\_\_\_ **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. 23ª edição, SP, Brasiliense, 1997.

PRADO, C. O império escravocrata e a aurora burguesa (1850-1889). In.:\_\_\_\_\_ **História econômica do Brasil**. 43ª edição, SP, Brasiliense, 1998.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/SECRETARIA-GERAL. **Portaria nº 48 de 13 de setembro de 2007**. Convocação e Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Brasília, DF, 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria nº 10 de 2008**. Convocação e Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional de Educação Brasília, DF, 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CASA CIVIL. **Decreto** de 11 de março de 2005. Convocação e Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, DF, 2005.

RUDIGER, F. Upton Sinclair e as origens da crítica à imprensa segundo o modelo de propaganda. **Estudos de jornalismo e Mídia**, v. 10, n. 1, jan/jun, 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/105126> Acessado em: 5 abr. 2022.

MAIO, M; SANTOS, R. As cotas raciais nos horizontes da antropologia: tréplica a dezoito comentaristas. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 292-308, jan/jun. 2005.

SANTOS, W. Discurso sobre as cotas a partir de textos publicados em *Veja* (2006-2012) Anais do VII SAPPIL, **Estudos de Linguagem**, UFF, n.1, 2017.

SAVIANI, D. **A Pedagogia no Brasil: História e Teoria**. 2ª edição, RJ, Travessa Literária, Educação Contemporânea, 2012.

SEREZA, H. O forte cheiro de ralé; A ilha da sociologia; Militante e jornalista. In.:\_\_\_\_\_ **Florestan, a inteligência militante**. SP, Boitempo, 2005.

SIMMEL, G. A divisão do trabalho como causa da diferenciação cultural e Unidade e fragmentação em sociedades complexas (Gilberto Velho). In.:\_\_\_\_\_ **Simmel e a Modernidade**. Org. Jessé Souza e Berthold Öelze. Editora Universidade de Brasília, 2ª edição, 2014.

SINGER, A. Quatro notas sobre as classes sociais nos dez anos do lulismo. **Psicologia USP**, v. 26, n. 1, 7-14, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/psicousp/article/view/97593> Acessado em: 5 abr. 2022.

SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, dez. 2015. Disponível em:<https://www.scielo.br/j/es/a/mXnvfHV7q5gHBRkDSLrGXr/abstract/?lang=pt>. Acessado em:5 abr. 2022.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jun/dez., pp. 20-45, 2006.

SOUZA, J. Em defesa da sociologia: O economicismo e a invisibilidade das classes sociais. **REVISTA BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA**, v.1, n. 01, 1 jun/jul/2013, p.129-158. Disponível em: <https://rbs.sbsociologia.com.br/index.php/rbs/article/view/25>.Acessado em: 5 abr. 2022.

SOUZA, J. O racismo de nossos intelectuais: o brasileiro vira-lata; A escravidão é o nosso berço. In.:\_\_\_\_\_ **A elite do atraso: da escravidão à lava-jato**. Rio de Janeiro, Leya, 2017.

SOUZA, J. A ideologia invisível do capitalismo; A modernização seletiva brasileira. In.:\_\_\_\_\_ **Subcidadania Brasileira: para entender o país para além do jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro, Leya, 2018.

SOUZA, J. O mito brasileiro e o encobrimento da desigualdade. In.:\_\_\_\_\_ **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Jessé Souza (coord.) colaboradores: André Grillo *et al.* SP, Editora ContraCorrente, 2018a.

SUTTANA, R; LUTZ, C. Ações afirmativas e imprensa no Brasil: Um estudo a partir da revista VEJA. **Linguagens, Educação e Sociedade**, Teresina, ano 22, n 36, jan/jul, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/lingedusoc/article/view/7536> Acessado em: 5 abr. 2022.

TEIXEIRA, A. Ciência e arte de educar. **Educação e Ciências Sociais**. v.2, n.5, ago. 1957. p.5-22. Disponível em: <http://www.bvanisoteixeira.ufba.br/livro6/ciencia.html> Acessado em: 5 abr. 2022.

TEIXEIRA, A. Ciência e humanismo. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 24, n.60, 1955. p.30-44. Disponível em: <http://www.bvanisoteixeira.ufba.br/artigos/ciencia2.html> .> Acessado em: 5 abr. 2022.

VICENT, G; LAHIRE, B; THIN, D. Sobre a história e a teoria da forma escolar. **Educação em REVISTA**, Belo Horizonte, n 33, jun/jul, 2001. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5092026/mod\\_resource/content/3/VINCENT%2C%20G.%3B%20LAHIRE%2C%20B.%3B%20THIN%2C%20D.%202001.%20Sobre%20a%20hist%C3%B3ria%20e%20a%20teoria%20da%20forma%20escolar.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5092026/mod_resource/content/3/VINCENT%2C%20G.%3B%20LAHIRE%2C%20B.%3B%20THIN%2C%20D.%202001.%20Sobre%20a%20hist%C3%B3ria%20e%20a%20teoria%20da%20forma%20escolar.pdf) Acessado em: 5 abr. 2022.

WILLIAMS, R. Base e superestrutura na teoria da cultura marxista e O círculo de Bloomsbury. In.:\_\_\_\_\_ **Cultura e Materialismo**. Tradução: André Glaser. SP, Editora UNESP, 2011.

WILLIAMS, R. Politics and Letters e The Long Revolution. In.:\_\_\_\_\_ **A política e as letras: entrevistas da New Left Review**. Tradução: André Glaser. SP, Editora UNESP, 2013.

WILLIAMS, R. Interregno. In.: **Cultura e Sociedade: de Coleridge a Orwell**. Tradução: Vera Joscelyne, Petrópolis, RJ, VOZES, 2011.

## REFERÊNCIAS CONSULTADAS

ABRANCHES, S. H.; Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34.

ALBUQUERQUE, W. “A vala comum da “raça emancipada””: abolição e racialização no Brasil, breve comentário. **História social**, n. 19, segundo semestre, 2010.

ALMEIDA, S. (Tese de Doutorado) Introdução. In.:\_\_\_\_\_ **Acesso à educação superior no Brasil: Uma cartografia da legislação de 1824-2003**. Educação, UFRGS, 2006.

BEZERRA, M. (Monografia) Introdução. In.:\_\_\_\_\_ **A cobertura do Jornal Correio Brasiliense sobre a política de cotas universitárias**. CEUB, 2007.

BICHIR, M; LEMOS, P. Revisitando o debate sobre a Revolução Burguesa no Brasil. **10 Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política: Ciência Política e a Política: Memória e Futuro**, 30 de agosto, Belo Horizonte, 2016.

BORGES, A; VIDIGAL, R. Do Lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidências brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. 24, n. 1, jan-abr, 2018.

DARDOT, P; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Boitempo, São Paulo, 2016.

FERRES JÚNIOR, J. et al. Ações afirmativas na pós-graduação. In.:\_\_\_\_\_ **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. [Online] Rio de Janeiro, EDUERJ, 190 p., 2018.

FERRES JÚNIOR, J. Aspectos normativos e legais das políticas de ação afirmativa. In.:\_\_\_\_\_ **Ação afirmativa e universidade: Experiências nacionais comparadas**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 304 p., 2005.

FIGUEIREDO FILHO, W; MÜLLER, G. **Planejamento estratégico segundo Matus: Proposta crítica**. (Sem referência/ano).

FRAZÃO, T. (Dissertação de mestrado). Introdução. In.:\_\_\_\_\_ **Análise crítica do discurso jornalístico sobre a implementação do sistema de cotas em universidades públicas**. Linguística. UNICAMP, 2007.

FREITAS, I. (Tese de Doutorado) Introdução. In.:\_\_\_\_\_ **A construção discursiva do sistema de cotas na revista “Caros Amigos”**. Linguística. PUC-SP, 2011.

CAMINO, L. et al. Repertórios discursivos de estudantes universitários sobre as cotas raciais nas universidades públicas brasileiras. **Psicologia & Sociedade**; 26 (n. esp.), 117-128, 2014.

GOSS, K. Conservadores X Progressistas: O debate entre intelectuais sobre as políticas de ação afirmativa para estudantes negros no Brasil. **Revista TOMO**. n. 24 (2014): jan./jun., 2014.

- IANNI, O. A Sociologia de Florestan Fernandes. **Estudos Avançados**, 10 (26), 1996.
- KON, A. Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 34, n. 3, p. 49-51, mai/jun. 1994.
- MARTINS, A. (Tese de Doutorado) Introdução. In.:\_\_\_\_\_ **A polêmica construída: racismo e discurso da imprensa sobre a política de cotas para negros**. Linguística. UNB, 2004.
- MATTOS, F. et al. As reformas estruturais promovidas pelo PAEG e seus efeitos distributivos. **Texto para discussão. IE/UNICAMP**, n. 254, jun. 2015.
- MATTOS, M. Cotas, raça, classe e universalismo. **Outubro**, n. 16, 2 semestre, 2007.
- MATUS, C. O Plano como aposta. In.:\_\_\_\_\_ **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, ENAP, 2006.
- MESQUITA, M. (Monografia) Introdução. In.:\_\_\_\_\_ **As conferências nacionais de políticas sociais no Governo Lula: a emergência de uma nova gramática**. ENAP, 2011.
- MUNANGA, K. Algumas considerações sobre “raça”, ação afirmativa e identidade negra no Brasil: fundamentos antropológicos. **Revista USP**, São Paulo, n. 68, p. 46-57, dez/fev. 2005-2006.
- OLIVEIRA, L. (Dissertação de Mestrado) Introdução. In.:\_\_\_\_\_ **O discurso sobre as cotas para negros na revista Veja**. UNIOESTE, Cascavel, 2012.
- OLIVEIRA, M; CARVALHO, C. A implementação de uma política educacional de combate ao fracasso escolar: Percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro. **Boletim de análise político-institucional**, n. 13, out. 2017.
- PEREIRA, I. (Tese de Doutorado) Introdução. In.:\_\_\_\_\_ **Debate Público e opinião na imprensa sobre a política de cotas raciais na universidade pública no Brasil**. Comunicação. UFRGS, 2011.
- ROCHA, L. (Dissertação de mestrado) Introdução. In.:\_\_\_\_\_ **Políticas afirmativas e educação: A lei 10.639/03 no contexto das políticas educacionais no Brasil contemporâneo**. Educação. UFPR, 2006.
- SANTIAGO, S. A Revolução Burguesa. **Sociol. Antropol.**, Rio de Janeiro, v. 08, 01: 299-312, jan/abr. 2018.
- SANTOS, A. (Dissertação de Mestrado) Introdução. In.:\_\_\_\_\_ **Ação afirmativa e cotas: um percurso pela imprensa brasileira (de 1995 a 2002)** UFSCar, 2005.
- SANTOS, S. Ações afirmativas nos governos FHC e Lula: um balanço. **Revista TOMO**. n. 24 (2014): jan./jun, 2014.

SANTOS, W. G. Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralítico ao Estado de natureza. **Estudos avançados**, 7(17), 1993.

SANTOS, W. G. Teoria Social e análise de políticas públicas. In.:\_\_\_\_\_ **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SENNET, R. O Problema Público. In.:\_\_\_\_\_ **O declínio do homem público**. Tradução: Lygia Araujo Watanabe, 3 ed., Rio de Janeiro, Record, 2018.

SILVA, W; CAMPO, D. Os dois lados do espelho: a cobertura midiática e as publicações do coletivo negro BALANTA no embate sobre as cotas na UFRGS. **Revista Prâksis**, Novo Hamburgo, a. 16, n. 1, jan/abr. 2019.

TÓTORA, S. A questão democrática em Florestan Fernandes. **Sem referência/ano**.

TURGEON, M; CHAVES, B; & WIVES, W. Políticas de ação afirmativa e o experimento em listas: o caso das cotas raciais na universidade brasileiro. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 20, n. 3, dezembro, p. 363-376, 2014.