

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aapae | epaa

Arizona State University

Volume 25 Número 123

18 de dezembro de 2017

ISSN 1068-2341

## Concepções de Política Pública e Práticas Discursivas: Uma Análise sobre as Políticas para a Educação Superior nos Governos Lula (2003-2010)

*Márcio Barcelos*

Universidade Federal de Pelotas  
Brasil



*Marcio Silva Rodrigues*

Universidade Federal de Pelotas  
Brasil

**Citação:** Barcelos, M., & Rodrigues, M. S. (2018). Concepções de política pública e práticas discursivas: Uma análise sobre as políticas para a Educação Superior nos Governos Lula (2003-2010) *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(123). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2908>

**Resumo:** Este trabalho tem como objetivo central analisar um conjunto de concepções e de práticas discursivas que estiveram na base da construção das políticas públicas para a área da educação superior durante os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para tanto, adota-se um olhar teórico-analítico oriundo de abordagens que têm sido definidas como pós-empiricistas, dando ênfase à dimensão das ideias, discursos e narrativas nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Essa abordagem é articulada à metodologia da análise crítica do discurso, com o propósito de examinar três políticas específicas: o SINAES, o PROUNI e o REUNI. A análise revela que, apesar de possuírem diferenças quanto à forma, as

políticas públicas implementadas no governo Lula guardam um conjunto de concepções neoliberais estruturadas no Brasil ao longo da década de 1990, especialmente durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

**Palavras-chave:** Práticas Discursivas; Políticas Públicas; Educação Superior; Governo Lula

### **Conceptions of public policies and discursive practices: An analysis of higher education public policies in Lula's Government (2003-2010)**

**Abstract:** The main objective of this work is to analyze a set of conceptions and discursive practices underpinning the construction of public policies for the area of higher education during the two governments of Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). A theoretical-analytical approach was adopted from approaches that have been defined as post-empiricist and that emphasize the dimension of ideas, discourses and narratives in the processes of formulation and implementation of public policies. This approach incorporates the methodology of critical discourse analysis, with the purpose of examining three specific policies: SINAES, PROUNI and REUNI. This analysis reveals that, despite having differences in form, the public policies implemented in the Lula's government maintain a set of neoliberal conceptions structured in Brazil throughout the 1990s, especially during the two governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

**Keywords:** Discursive Practices; Public Policy; Higher Education; Lula's Government

### **Concepciones de política pública y prácticas discursivas: Un análisis sobre las políticas para la Educación Superior en los Gobiernos Lula (2003-2010)**

**Resumen:** El objetivo central de este trabajo es analizar un conjunto de concepciones y de prácticas discursivas que estuvieran en la base de la construcción de las políticas públicas para el área de la educación superior durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Por lo tanto, se adopta una mirada teórico-analítica oriunda de abordajes que han sido definidas como pos-empiristas, teniendo como énfasis la dimensión de las ideas, discursos y narrativas en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Este enfoque se articula con la metodología del análisis crítico del discurso, con el propósito de examinar tres políticas específicas: el SINAES, el PROUNI y el REUNI. El análisis apunta que, a pesar de tener diferencias en cuanto a la forma, las políticas públicas implementadas en el gobierno Lula guardan un conjunto de concepciones neoliberales estructuradas en Brasil a lo largo de la década de 1990, especialmente durante los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

**Palabras-clave:** Prácticas discursivas; Políticas públicas; Educación Superior; Gobierno Lula

## **Introdução**

Ao longo da segunda metade dos anos 1990 e, especialmente, da primeira década dos anos 2000, observou-se no Brasil uma grande onda de expansão da educação superior. Essa expansão foi o resultado de um conjunto de políticas públicas, orientadas, em um primeiro momento, para o setor privado e, posteriormente, para o sistema federal de educação superior, que tiveram êxito em inserir no ensino superior significativas parcelas da população, as quais, historicamente, não costumavam ter acesso às universidades. Num recente trabalho, Aguiar (2016) afirma que as matrículas em cursos de nível superior no Brasil passaram de pouco mais de um milhão e meio em 1995 para quase seis milhões e meio em 2010.

Este artigo apresenta uma análise das principais políticas públicas para a educação superior ao longo dos anos 2000, notadamente, após a vitória nas eleições presidenciais de 2002 da coalizão

liderada por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) do Partido dos Trabalhadores (PT). A investigação compreende o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e, por fim, o programa Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). A ênfase é direcionada às concepções, ideias e pressupostos que estiveram na base dessas três políticas públicas que tiveram impacto significativo na configuração do sistema brasileiro de ensino superior. Ao longo da análise, busca-se articular, teórica e metodologicamente, perspectivas que dão ênfase ao papel da dimensão discursiva e dos argumentos de fundo que orientam os processos de construção das ações governamentais.

As ações dos governos são efetivadas por meio de políticas públicas, e essas são aqui compreendidas como processos sociais mediados e produzidos através de concepções discursivas que orientam as ações e estratégias dos atores envolvidos (Fischer, 2003). Parte-se, nesse sentido, da percepção da linguagem como parte irredutível da vida social e busca-se enfatizar, através de uma postura crítica, o papel da atividade discursiva na constituição e na sustentação de determinada realidade. Para tanto, foram mobilizadas concepções de Michel Foucault (2004) e de Norman Fairclough (2001, 2013) com o intuito de investigar o papel das práticas discursivas na produção das políticas públicas. Essas concepções orientaram metodologicamente a análise das narrativas e discursos construídos a respeito da educação superior no Brasil. Essa orientação metodológica, por sua vez, foi articulada a uma abordagem teórica oriunda da área de Análise de Políticas Públicas, que dá ênfase aos processos discursivos e à construção de narrativas e seus impactos sobre o enquadramento de questões de política pública. Trata-se da abordagem pós-empiricista, que busca um diálogo com perspectivas sociológicas para a análise da ação governamental (Fischer, 2007, 2009).

Assim, balizado pela noção de prática discursiva e de seu papel na definição de políticas públicas, o foco analítico do artigo foi direcionado para as ideias, concepções e discursos que estiveram na base e deram sustentação às políticas para a área de educação superior no Brasil. Dessa forma, um dos eixos em torno do qual se estrutura o trabalho é a noção de “agenda”, como um momento decisivo no processo de construção de uma política pública. É através da definição da agenda que problemas são identificados e recebem a atenção dos atores em posição de tomada de decisão, podendo ganhar materialidade e se transformar em políticas públicas (Cairney, 2016). Assim, duas perguntas de partida orientaram a análise: 1) Como se construiu a agenda da área de educação superior durante o governo Lula? e 2) Quais foram as ideias centrais que tiveram proeminência na construção das concepções sobre o ensino superior ao longo dos dois mandatos do presidente Lula? A partir dessas duas questões, busca-se desenvolver o argumento de que as concepções básicas (ideias, discursos, pressupostos), as quais orientaram o tipo de política pública que veio a ser implementado, já estavam presentes no sistema macropolítico<sup>1</sup> anteriormente à chegada da coalizão comandada pelo PT ao poder.

O artigo é composto de três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na seção a seguir, discute-se, de forma breve, a virada argumentativa na área de análise de políticas públicas (Fischer & Forrester, 1993; Hager & Wagenaar, 2003), com ênfase nos discursos e na construção de narrativas e argumentos e seus impactos nos processos que dão origem às políticas públicas, ou seja, os processos de formação de agenda. Logo após, são apresentados os procedimentos metodológicos que orientaram a análise. Destaca-se a articulação entre as abordagens da área de análise de políticas públicas com a perspectiva da análise crítica do discurso (ACD), no sentido de explorar possibilidades de análise da ação governamental que levem em conta a dimensão

---

<sup>1</sup> A ideia de “sistema macropolítico” é aqui utilizada no sentido desenvolvido por Baumgartner e Jones (2009), e se refere ao contexto “externo” a uma determinada área de política pública, ou seja, à dimensão da *politics*.

do conteúdo dos discursos dos atores e seus impactos sobre as políticas públicas na área de educação superior. A seguir, na quarta parte do artigo, apresenta-se a discussão e análise sobre as políticas de expansão do ensino superior ao longo do período que compreende os dois mandatos do presidente Lula. São destacadas as concepções e ideias que estiveram na base da construção das políticas públicas para a expansão do ensino superior, bem como as estratégias e ações levadas a cabo pelos atores envolvidos, no sentido de influenciar nos processos de construção e formatação da agenda da área. Finalmente, são apresentadas algumas considerações finais, sintetizando o debate e apontando possibilidades para novas pesquisas.

### **Amarrações Teóricas**

A área de análise de políticas públicas foi marcada, nos últimos anos do século XX e no início do século XXI, por um movimento que questionou um conjunto de pressupostos positivistas presentes nas abordagens predominantes no campo até então. Esse movimento acabou por configurar o que autores como Fischer e Forrester (1993), Hager e Wagenaar (2003) e Fischer (2007, 2009) definiram como “virada argumentativa”, ou “giro argumentativo” no campo das políticas públicas. Discursos, argumentações, construção de visões e percepções em relação aos mais variados temas e questões passavam a ser considerados objetos de análise. Há um avanço em relação ao que Fischer (2003) define como uma orientação “empiricista”, ou seja, focada na burocracia, na racionalidade técnica e nos conteúdos formais das políticas públicas. Para o autor, com o movimento de virada argumentativa emerge uma nova abordagem epistemológica no campo da análise de políticas públicas, o pós-empiricismo, que gira em torno da argumentação e do discurso (Fischer, 2003). Essa perspectiva desafia e questiona abordagens gerencialistas baseadas em uma suposta neutralidade técnica. Para Fischer (2003, p. 14):

Conforming to the bureaucratic imperative of impersonality and value-neutrality, it seeks to reduce emotional and conflict-ridden political questions by translating them into scientific and technical answers. In the administrative managerial realm they are processed by technical methods that treat them as questions of efficiency, performance and predictability amenable to bureaucratic decision procedures. The positivists methods of policy analysis have thus served intentionally or unintentionally to facilitate and bolster bureaucratic governance.

A orientação pós-empiricista, assim, afronta uma concepção segundo a qual o conhecimento técnico produziria “verdades racionais” que seriam incorporadas aos processos de construção de políticas públicas. Reconhece que a “verdade”, ou o “fato”, não se produz por si mesmo, mas é o resultado de práticas discursivas e disputas em torno da compreensão de determinada questão. Assim, o ponto de partida principal passa a ser a construção social dos “fatos” e suas interpretações subjetivas e como isso impacta nos jogos políticos que definem as decisões governamentais.

Destacando as fundações subjetivas da realidade social, o pós-empiricismo busca superar o dualismo objetivo-subjetivo imposto pelas abordagens vinculadas ao *mainstream* positivista e pós-positivista. Para Fischer (2003, p. 13), “tanto a vida social quanto a política estão embutidas em uma rede de significados sociais produzidos e reproduzidos através de práticas discursivas”. Assim, política e políticas públicas passam a ser entendidas como tomando forma a partir de compreensões que são socialmente construídas e interpretadas pelos atores que participam do jogo político. Através desses processos, são construídos significados e discursos que passam a circular entre a diversidade de atores envolvidos em determinado processo político.

Como resultado da virada argumentativa, passa-se a observar, nas duas últimas décadas do século XX e início do XXI, a proliferação de estudos que destacam a necessidade de avançar em

relação às análises tradicionais do poder, da barganha e do jogo de interesses. Um conjunto de trabalhos importantes na área de políticas públicas enfatiza a dimensão sociológica envolvida na produção de políticas públicas. A construção de sentidos, percepções e visões de mundo e seu impacto nas agendas de políticas públicas ganha ênfase na área (Fisher 2003, 2007; Majone, 1989, 2006; Parsons, 1995; Stone 1997). Ainda em 1989, Majone defendia a orientação segundo a qual “políticas públicas são feitas de linguagem” e “a argumentação é central em todos os estágios do processo das políticas públicas” (Majone, 1989, p. 3).

Cabe citar como exemplo os estudos de Murray Edelman (1985, 1988, 2001) sobre o papel da linguagem e das ideias em processos políticos. A linguagem é vista, nos estudos de Edelman, como uma forma de estruturar a realidade. Diferentes maneiras de estruturar a realidade podem ser construídas e utilizadas com o objetivo de privilegiar determinados grupos sociais e deixar outros fora do jogo. O autor cita o exemplo da palavra *welfare*, que é objeto de disputas em torno de sua significação. Devido à ação de grupos contrários à noção de *welfare*, são criadas imagens na mente de boa parte da opinião pública norte-americana. Essas imagens são associadas a aspectos negativos do comportamento humano, como acomodação, falta de iniciativa e dependência em relação ao governo. Isso acaba afetando as políticas de proteção social nos Estados Unidos, e, por fim, atinge diretamente as populações pobres, que sofrem o efeito das imagens construídas através de processos onde a linguagem ocupa um papel central.

Ao partir de um pressuposto sociológico segundo o qual a realidade é construída socialmente (Berger & Luckmann, 1974; Mannheim, 1936), passa-se a considerar que a ação dos tomadores de decisão também é influenciada diretamente por interações sociais que se estruturam a partir de ideias, crenças e visões de mundo que constituem a realidade na forma como é percebida pelos atores: “é impossível imaginar a política sem ideias. Ideias constituem o mundo no qual os agentes usam conceitos, imagens e percepções a partir das quais agem” (John, 1998, p. 144). Peter John chama a atenção para o fato de que processos de políticas públicas são atravessados por ideias e crenças em relação ao melhor curso de ação a ser seguido. O autor faz a conexão da noção de ideias e crenças com a noção de poder, afirmando que o conceito pode ser expresso, no campo das políticas públicas, como “a hegemonia de certas ideias” (John, 1998, p. 146), e as ideias são expressas e materializadas através de práticas discursivas.

## Procedimentos Metodológicos

Como indicado anteriormente, a linguagem ocupa um papel central no processo de idealização e implementação de uma política pública. Para além do mero entrecruzamento de palavras, a linguagem é entendida como um discurso, isto é, como uma disposição geral, um conjunto de enunciados (eventos discursivos) que ordenam e orientam os saberes, as práticas sociais e as verdades sobre as coisas (Fairclough, 2001; Foucault, 2004). Por se tratar de um processo historicamente situado e em consonância com os arranjos de poder estabelecidos, todo discurso carrega dentro de si um conjunto de ideias, pressupostos e práticas que concorrem para incutir, em cada indivíduo que compõe a sociedade, os valores sob os quais o discurso foi erigido (Foucault, 2004; van Dijk, 2008). Nessa concepção, o discurso contribui para a construção: 1) do que é referido como identidades sociais e posições de sujeito; 2) das relações sociais; e 3) dos sistemas de conhecimentos e crenças (Fairclough, 1995, 2001, 2013).

Tomando como ponto de partida as duas perguntas mencionadas anteriormente (Como se construiu a agenda da área de educação superior durante o governo Lula? Quais foram as ideias centrais que tiveram proeminência na construção das concepções sobre o ensino superior ao longo dos dois mandatos do presidente Lula?) e lembrando do papel dos discursos em processos de formação de agenda, neste trabalho, procura-se articular as abordagens da área de políticas públicas

com os enfoques analítico-interpretativos. Essa articulação teórico-analítica, no que tange ao papel das ideias na produção de políticas públicas, ainda não foi plenamente explorada, conforme destacaram recentemente Winkel e Leipold (2016). Para os autores, trata-se de um desafio enriquecedor para a análise de políticas públicas a construção de modelos que combinem perspectivas consagradas na área com abordagens pós-positivistas.

Nesse sentido, o trabalho de Michel Foucault (2004, 2007) tem sido mobilizado em análises de políticas públicas que dão ênfase não apenas ao papel dos discursos, mas que também buscam articular as relações entre elementos discursivos e materiais da vida social (Fairclough, 2013). Assim, a capacidade de agência, no sentido de escolha e ação dos agentes sociais, nesse caso, não está apenas nos discursos. Não são os discursos em si que fazem as coisas acontecerem, mas os atores que produzem esses discursos e as relações que estes atores estabelecem entre si. Essas relações, por sua vez, dão-se através de narrativas, argumentos, construções simbólicas e discursivas, elaboradas no âmbito das disputas e controvérsias em torno das definições de política pública. Os estudos desenvolvidos por Foucault (2008) sobre governo e governamentalidade têm uma preocupação empírica com os processos históricos através dos quais as “coisas” se tornam problemas de governo (Löwbrand & Stripple, 2015). Essa dimensão da discussão foucaultiana sobre os processos sociais subjacentes ao que se torna questão governamental dialoga diretamente com determinadas abordagens sobre formação de agendas. Afinal, quando se estuda a formação da agenda, analisam-se os processos através dos quais determinadas questões recebem a atenção governamental e se tornam problemas de políticas públicas. Conforme destaca Kingdon (2011), os problemas não estão prontos, lá fora, esperando que os especialistas venham resolvê-los. Os problemas, para o autor, são construídos. O ponto central a articular nessas perspectivas diz respeito ao fato de que os problemas não são autoevidentes, são o produto de processos complexos que envolvem argumentação, disputas discursivas, criação de símbolos, percepções e concepções. Assim, a noção de que as ideias importam ganha centralidade e atua como um ponto de partida analítico.

Entre as diversas abordagens para realizar a análise do discurso (Phillips & Hardy, 2002<sup>2</sup>), optou-se por adotar a metodologia da Análise Crítica do Discurso proposta por Fairclough (2001, 2013). Num esforço de articulação de três tradições analíticas (a tradição da análise textual e linguística; a tradição microssociológica, que considera a prática social como produzida e entendida pelas pessoas com base em procedimentos compartilhados do senso comum; e a tradição macrossociológica de análise da prática social em relação às estruturas sociais), Fairclough (2001) propõe um conceito de discurso e de análise do discurso bastante amplo e peculiar. Para esse autor, em qualquer evento discursivo, ocorrem simultaneamente 1) um texto, no qual é realizada a descrição das escolhas linguísticas; 2) um exemplo de prática discursiva, responsável por mediar a relação entre o texto e a prática social, que engloba a compreensão dos processos de produção, distribuição e consumo dos textos (processo de interpretação); e 3) um exemplo de prática social, que foca sua atenção na explicação das circunstâncias institucionais, políticas e organizacionais que cercam o evento discursivo, e na forma como elas modelam tanto a sua natureza como os seus efeitos constitutivos e construtivos das entidades, dos indivíduos e das relações sociais (Fairclough, 1995, 2001; Rosa Filho & Misoczky, 2006).

Para Fairclough (2001), a ênfase numa ou noutra dimensão do discurso e da análise do discurso podem variar de acordo com a natureza e com os objetivos da pesquisa. Assim, dado o destaque atribuído ao papel das ideias (dos pressupostos e das concepções) e das vozes (dos atores)

---

<sup>2</sup> De acordo com Phillips e Hardy (2002), como existem diversas abordagens para analisar o discurso, a opção por uma ou outra versão dessa metodologia, normalmente, é norteada por critérios relativos à postura e às intenções do pesquisador, à natureza e aos objetivos da pesquisa e à respectiva visão de discurso adotada.

na constituição da imagem de determinada política pública, tomou-se como foco a análise das práticas discursivas no campo do ensino superior durante o governo Lula, notadamente, a análise do processo de produção de tais práticas. Intimamente relacionada com a noção de intertextualidade, tal análise busca evidenciar as vozes, os pressupostos (as ideias) e os discursos presentes em cada evento discursivo analisado (Fairclough, 2001). A partir da análise das vozes, procurou-se verificar a maneira (as intenções e o posicionamento) escolhida por um enunciador para representar (e recontextualizar), através de vários aspectos do evento discursivo, os objetos, os indivíduos, os fenômenos, ou, enfim, o mundo. Na análise das pressuposições, buscou-se desvelar as proposições/presunções que são tomadas pelo produtor do texto como já estabelecidas, dadas, naturalizadas ou verdadeiras. Por fim, também foi realizado um esforço para verificar quais discursos estão presentes no material selecionado, quais representações (pessoas, objetos) ou atividades (fenômenos) eles delineiam, em que momento histórico acontecem e como são utilizados.

Antes de passar à análise em si, considera-se prudente realizar alguns esclarecimentos sobre o processo de seleção do *corpus*. Fruto de uma pesquisa mais ampla, o *corpus* selecionado para este trabalho, concentrou-se, inicialmente, nas principais determinações legais do período em questão (SINAES, PROUNI e REUNI) e como elas contribuíram para consolidar determinada imagem de política pública. No entanto, ainda que os eventos discursivos selecionados representem a síntese das principais práticas do governo Lula para o ensino superior brasileiro, logo ficou evidente que tal decisão era limitada demais, pois ela não possibilitava evidenciar o processo de construção das referidas determinações, o contexto no qual elas estavam inscritas, o “jogo de forças” entre os atores envolvidos, as consequências políticas, econômicas e sociais, enfim, tudo aquilo que permeia uma política pública.

Assim, numa tentativa de ilustrar como cada determinação legal reflete uma imagem de política pública que se liga ao sistema macropolítico, a reconstituição histórica apresentada a seguir foi incrementada com alguns aspectos relativos ao contexto (econômico e político) do processo de constituição da política em si e de suas principais implicações. Afinal, como disseram Van Dijk (2008) e Fairclough (2001), por se tratar de um instrumento de construção e perpetuação de relações assimétricas de poder em qualquer evento discursivo, um conjunto de pressupostos, visões de mundo e outras circunstâncias institucionais, políticas, econômicas e culturais, contribuem para delinear o texto de acordo com os interesses dos envolvidos.

### **As Políticas de Expansão do Ensino Superior no Governo Lula: Concepções em Disputa**

Após três derrotas consecutivas, a quarta candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República foi marcada por uma série de concessões, comprometimentos e alianças que ilustram claramente o abrandamento e/ou a mudança discursiva do Partido dos Trabalhadores e do candidato em questão. Iniciado durante as eleições de 1998 (Ricci, 2005), esse processo de reorientação discursiva, tem como um de seus momentos mais marcantes a publicação, no dia 22 de junho de 2002, da Carta ao Povo Brasileiro<sup>3</sup>. Apesar do título, o texto em questão claramente dirige-se a uma parcela bastante específica da população, parcela essa historicamente avessa ao discurso inicial do partido, mas igualmente central à manutenção da nova imagem e à criação de condições favoráveis à governabilidade do candidato petista: a burguesia. De fato, dado o clima de desconfiança e preocupação de grupos e instituições econômicas sobre os prováveis rumos que a aura esquerdista de Lula, caso vencesse as eleições, poderia estabelecer no Brasil, desde os primeiros

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em: 10 de jul. 2017.

movimentos da campanha de 2002, eram evidentes os esforços do PT para conquistar o apoio daquele segmento social.

O tema da carta consistiu, primordialmente, no esclarecimento sobre as intenções de governo à esfera econômica. Desse modo, após exaltar o esgotamento do ciclo econômico e político do governo FHC, bem como a rejeição da população a qualquer forma de continuísmo, Lula firma alguns compromissos relacionados (1) ao projeto global de governo; (2) às políticas estruturantes; (3) à política externa; (4) às políticas sociais; (5) à governabilidade; (6) à estabilidade; (7) ao respeito aos contratos e obrigações do país; (8) à segurança aos investidores não especulativos; (9) ao controle inflacionário; (10) ao equilíbrio fiscal; e (11) ao superávit primário; que não fogem, em conteúdo, de algumas práticas instauradas no início dos anos 1990 em nosso país.

E assim, após vencer, no segundo turno, o candidato José Serra do PSDB, com aproximadamente 62% dos votos válidos<sup>4</sup>, Luiz Inácio Lula da Silva tornou-se Presidente do Brasil. Como prometido, ao longo do primeiro mandato, a política econômica do governo não apresentou quaisquer surpresas. Pautados pela Carta ao Povo Brasileiro, o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, e o Presidente do Banco Central, Henrique Meireles, adotaram, com o intuito de resgatar a credibilidade interna e externa, uma conhecida tríade da política macroeconômica, qual seja: câmbio flutuante (Política cambial), sistemas de metas de inflação (Política monetária) e rigor na gestão das contas públicas (Política fiscal) (Mattei & Magalhães, 2011). Para Filgueiras e Gonçalves (2007), ainda que existam diferenças quanto à forma, ao reproduzir suas características essenciais, o governo Lula acaba por reafirmar a política econômica herdada do governo anterior e, apoiado no melhor desempenho conjuntural do setor externo, deu um novo fôlego ao modelo, aprofundando-o, legitimando-o politicamente e soldando-o mais fortemente aos interesses das diversas frações de classes participantes do bloco de poder dominante, que clamavam por reformas institucionais durante as crises ocorridas entre os anos de 1999 e 2002.

Com efeito, dada a continuidade, o elevado grau de ortodoxia e os reflexos daquelas práticas no âmbito interno, o Brasil reconquistou a confiança do Fundo Monetário Internacional e da Comunidade Internacional. Traduzida na queda do Risco País, no retorno do fluxo de capitais de curto prazo, no fim do processo especulativo contra a moeda nacional, na valorização da taxa de câmbio e na valorização dos títulos da dívida externa no mercado internacional (Mattei & Magalhães, 2011).

No campo da educação superior, as primeiras ações do governo Lula iniciaram-se, oficialmente, com a promulgação do Decreto de 20 de outubro de 2003, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). Coordenados pelo então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, tal grupo foi encarregado de analisar a situação atual e apresentar, dentro de sessenta dias, um plano de ação visando à reestruturação, ao desenvolvimento e à democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (Brasil, 2003).

Publicado em dezembro de 2003 sob o título “Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira” (Brasil, 2003), o relatório final do GTI, servindo-se de dados quantitativos sobre o alunado, os professores e os recursos destinados ao setor, inicialmente, destaca o quadro de crise na qual se encontram tanto as universidades públicas, que sofreram com a crise fiscal do Estado, como as instituições privadas, constantemente ameaçadas pelo risco de uma inadimplência generalizada do corpo discente e de uma crescente desconfiança em relação aos seus diplomas (Brasil, 2003). Logo após, tratando especificamente das universidades federais, o documento elaborado pelo GTI assenta num

---

<sup>4</sup> Disponível em: <[http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/eleicoes\\_2002.htm](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/eleicoes_2002.htm)>. Acesso em: 02 de ago. 2017.



recorrente pressuposto do Estado (neo)liberal para o campo, a relação entre autonomia, captação e gestão de recursos financeiros, e acrescenta outros motivos àquela constatação da seguinte forma:

Se, por um lado, a gravidade da crise emergencial das universidades está na falta de recursos financeiros do setor público, não se pode negar que, por outro lado, a crise decorre também das amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento (Brasil, 2003, p. 9).

Diante desse cenário, o GTI parte em busca de alternativas emergenciais, estruturais e duradouras que permitam que as instituições de ensino superior continuem expandindo o sistema e, conseqüentemente, atinjam a meta do governo de ofertar 1,2 milhões de vagas no subsistema federal, como previsto no Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001), sem, contudo, agravar aquele quadro. Como resultado desse processo, o GTI considera imperativo: (1) formular e implementar as diretrizes de um plano emergencial para equacionar e superar o endividamento progressivo junto aos fornecedores, combinado com a elevação dos recursos para os custos operacionais; (2) ampliar o número de docentes e intensificar o tempo de dedicação desses à sala de aula, elevando o número de alunos por turma e incentivando o uso de técnicas de ensino à distância, com vista a aumentar, também, o número de alunos por professor; (3) outorgar, mediante avaliação quanto aos aspectos de boa gerência, autonomia para garantir às universidades federais o uso mais racional de recursos, maior eficiência no seu gerenciamento e liberdade para captar e aplicar recursos extraorçamentários, além da autonomia didático-pedagógica; (4) criar um programa específico para recuperação predial, aquisição de equipamentos e ampliação bibliográfica para o ensino de graduação; e (5) assegurar um fluxo regular adicional de recursos àquelas instituições que aceitarem aderir ao Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo<sup>5</sup> (Brasil, 2003, p. 11).

### **Da Ênfase na Regulação à Ampliação do Acesso ao Ensino Superior Privado: O SINAES e o PROUNI**

Em janeiro de 2004, Tarso Genro era nomeado Ministro da Educação, no lugar de Cristovam Buarque, demitido devido a discordâncias em relação ao desenho das políticas públicas de Ensino Superior no Brasil<sup>6</sup>. Já em abril do mesmo ano, era sancionado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), mediante a Lei Nº 10.861 (Brasil, 2004a). Esse conjunto de regramentos havia sido elaborado ao longo do ano de 2003 pela Comissão Especial de Avaliação do Ensino Superior (CEA), espaço institucional composto por representantes da Secretaria da Educação Superior (SESu), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da União Nacional dos Estudantes (UNE) e de especialistas ligados às universidades públicas e privadas. Tal comissão tinha como objetivo elaborar um conjunto de propostas que, ainda que inspiradas nas experiências anteriores, superassem o modelo de avaliação da época, o Exame

---

<sup>5</sup> Esse Pacto está relacionado à formação de profissionais de nível superior em áreas estratégicas identificadas como carentes de capacitação imediata de quadros (racionalização e regionalização dos saberes). Segundo o relatório do GTI, as vagas serão abertas em Edital Público e contemplarão, prioritariamente, as universidades federais e as demais instituições públicas estaduais e municipais. Contudo, o Pacto inclui ainda instituições privadas (comunitárias ou particulares), quando o setor público não for capaz de atender a toda a demanda.

<sup>6</sup> Para uma análise mais detalhada do processo político que levou à substituição de Cristovam Buarque por Tarso Genro, com ênfase nas ideias e concepções em jogo naquele momento, ver Rodrigues (2013).

Nacional de Cursos (Provão<sup>7</sup>), considerado como um instrumento de estímulo à competição entre as universidades (Coligação Lula Presidente, 2002), e garantissem a autonomia e promovessem a melhoria do sistema de ensino superior (Barreyro & Rothen, 2006).

Na perspectiva da CEA, o processo de avaliação dos estudantes deveria ser elaborado para compreender as dinâmicas da formação, do desenvolvimento e da inovação de cada área, servindo como um instrumento que fornecesse informações para os processos de autoavaliação e de avaliação institucional (Barreyro e Rothen, 2006). Por outro lado, a mesma lei que instituiu o SINAES, também sancionou o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) como componente curricular obrigatório. Tendo como objetivo aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências, o ENADE, além de claramente manter algumas características de seu antecessor, o Provão, incorpora algumas práticas sugeridas pela CEA, entre elas, a aplicação da prova aos discentes do primeiro e do último ano do curso, visando mensurar o processo de aprendizagem e a utilização de procedimentos amostrais aos alunos de todos os cursos de graduação (Barreyro, 2006). Soma-se a essas características, outra novidade explicitada no art. 4º, § 3º da referida Lei: a periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação passa a ser trienal (Brasil, 2004a).

Partindo dessas considerações, é importante ressaltar: legalmente o SINAES altera, amplia e efetivamente constrói um inédito sistema de avaliação do Ensino Superior. No entanto, é justamente sobre a forma como tal ampliação foi conduzida que emergem suas principais críticas. Marcado pelo afastamento do Ministro Cristovam Buarque, pela dissonância entre as determinações contidas na proposta da CEA e aquelas sancionadas pela Lei 10.861 ou pela tentativa de conciliar diferentes concepções de avaliação e de educação superior; o processo de constituição do SINAES revela a falta de consenso quanto à política educacional daquele nível de ensino e sobre o tipo de instituição idealizada (Rothen & Schulz, 2005; Sguissardi, 2006). Essa falta de consenso parece estar relacionada a (ou ser reforçada por) uma estratégica peripécia discursiva do Governo Lula, que, ora exalta a educação como um bem público, para atender às reivindicações de certas classes, ora a submete à lógica e ao discurso empresarial, como esperam determinados grupos. Tal contradição é visível tanto no processo como nas primeiras linhas da Lei 10.861/2004:

Art. 1º § 1º O SINAES tem por finalidade a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Brasil, 2004a).

A despeito de todas as mudanças e ponderações realizadas frente ao projeto da CEA, o SINAES, em geral, e o ENADE, em particular, foram amplamente criticados. Conforme Sobrinho (2010) e Rothen e Schulz (2005), enquanto os grupos de oposição ao governo desqualificavam a avaliação institucional por seu caráter subjetivo, os (grandes) meios de comunicação, ao reproduzirem aquelas vozes, reduziram o SINAES ao ENADE, tratando-o como sinônimo de avaliação em sua totalidade, comparando-o diretamente com o Provão e criticando o processo de seleção por amostragem.

---

<sup>7</sup> Instituído em 1995, o Exame Nacional de Cursos, vulgarmente conhecido como Provão, era uma prova obrigatória a todos os estudantes do último ano de cursos de graduação, uma vez que a obtenção do diploma estava condicionada à sua realização. Tal exame não publicava os resultados individuais, mas servia-se desses para avaliar cada curso e cada instituição de ensino superior no Brasil.

Também em 2004, era redigido o Projeto de Lei Nº 3.582, posteriormente sancionado pela Lei Nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Propagandeado como um importante instrumento do processo de democratização do Ensino Superior, tal programa tinha como finalidade a concessão de bolsas integrais e parciais para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior (Brasil, 2004b). Como é possível perceber, o PROUNI, atendia, em um só tempo, à necessidade de ampliar a rede de ensino superior, em consonância com a meta do Plano Nacional de Educação de aumentar a proporção de jovens de 18 a 24 anos matriculados num curso superior para 30% até 2010 (PNE – Lei nº 10.172), sem, contudo, afetar a Política Fiscal do governo. Aliás, esses, juntamente com a constatação da alta ociosidade das instituições de ensino privado e o discurso da importância da participação dessas no desenvolvimento do país (em troca de isenções fiscais, é claro), são os argumentos implícitos e explícitos utilizados no próprio texto do projeto para justificar a implantação daquele programa (Brasil, 2004b).

Inicialmente, o texto do Projeto de Lei (PL) concedia bolsas de estudo integrais a “brasileiros não portadores de diploma de curso superior e cuja renda familiar não exceda a um salário mínimo per capita” (Brasil, 2004b, Art. 1º, § 1º). Destinadas aos concluintes do ensino médio em escolas públicas e à formação de professores da rede pública de educação básica, o processo de seleção dos alunos a serem beneficiados com as bolsas pautava-se pelo perfil socioeconômico e pelo desempenho do aluno no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) – sendo “dispensado do processo seletivo específico das instituições privadas de ensino superior o aluno que ingressar na instituição por intermédio do PROUNI” (Brasil, 2004b, Art. 3º, Parágrafo Único). Além desses, o programa, explicitando as chamadas políticas de ação afirmativa, também destinava um percentual de bolsas aos autodeclarados negros e indígenas (Brasil, 2004b).

Em relação à quantidade de bolsas concedidas, o texto estabelecia que as instituições de Ensino Superior não beneficentes (com ou sem fins lucrativos) deveriam oferecer uma bolsa para cada nove alunos regularmente matriculados em cursos efetivamente instalados (Brasil, 2004b, Art. 5º, caput). As beneficentes, por outro lado, destinariam uma bolsa integral para cada quatro alunos de cursos de graduação ou sequencial de formação específica (Art. 11). Em contrapartida, essas instituições ficariam isentas do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), enquanto mantivessem o vínculo com o programa, isto é, dez anos, renováveis por igual período. Como lembram Carvalho e Lopreato (2005), diferentemente da distinção instituída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 (Brasil, 1996), entre instituições com e sem fins lucrativos, o programa retoma uma tradição de políticas de renúncia fiscal, as quais mais beneficiam o setor privado do que induzem políticas públicas democratizantes.

De acordo com Catani *et al.* (2006), quando chegou ao Congresso Nacional, o PL recebeu 292 propostas de emenda que modificavam o projeto inicial, a maioria beneficiando as mantenedoras. Cedendo às pressões, o governo acatou e incluiu grande parte daquelas propostas no texto da Medida Provisória (MP) nº 213, de 10 de setembro de 2004, que instituiu o Prouni (Catani *et al.*, 2006). Por exemplo, enquanto o PL estabelecia somente bolsas integrais, o *caput* do art. 1º da MP previa, além disso, a concessão de bolsas de estudo parciais de 50% (Brasil, 2004c). Do mesmo modo, a renda *per capita* limite para inscrever-se no programa foi ampliada de um para um salário mínimo e meio, nos casos de bolsa integral, ao mesmo tempo em que foi criado o limite de três salários mínimos para bolsa parcial (Catani *et al.*, 2006). Além disso, após considerar o resultado do ENEM como uma pré-seleção, cabendo a cada instituição de ensino estabelecer outro(s) critério(s) à seleção dos candidatos, a MP também permitiu a participação de estudantes egressos do ensino médio privado como bolsistas integrais e de estudantes portadores de necessidades especiais; e

especificou para os professores da rede pública os cursos de Licenciatura e Pedagogia, independente de condição social (Brasil, 2004c) - posteriormente, na Lei, esse benefício seria estendido a todos os professores com diploma de curso superior.

Na MP, as instituições não beneficentes ofereceriam uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes regularmente matriculados em cursos efetivamente nela instalados (Brasil, 2004c). Diferentemente do PL, o termo “estudantes pagantes” ao invés de “alunos”, visivelmente incidia sobre a proporção de beneficiários em relação à receita das mensalidades e não sobre o número de matriculados. Mais:

A instituição privada de ensino superior sem fins lucrativos não-beneficente poderá, alternativamente, oferecer uma bolsa integral para cada dezenove estudantes pagantes regularmente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de cinquenta por cento na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Medida Provisória atinja o equivalente a dez por cento da sua receita anual efetivamente recebida nos termos da Lei no 9.870, de 1999, em cursos de graduação ou sequencial de formação específica (Brasil, 2004c, Art. 5º, § 6º).

Em relação às instituições beneficentes, a generosidade da MP fez-se igualmente presente, pois a obrigatoriedade de bolsas integrais nessas instituições foi reduzida de 20% (redação do PL) para 10% da receita bruta. Os 10% restantes da gratuidade deveriam compor bolsas parciais de cinquenta por cento e assistência social (Brasil, 2004c, Art. 9º, § 2º).

A despeito de todo o embate e de todas as modificações na legislação, é notável a contribuição do PROUNI para a educação brasileira. Conforme dados presentes no site do MEC<sup>8</sup>, entre 2005 e 2010, foram ofertadas cerca de 1.128.718 bolsas de estudo. Em outras palavras, isto significa que cerca de 1.128.718 estudantes tiveram seu acesso à graduação garantido através do financiamento total ou parcial do governo Lula. Mesmo de forma absoluta, esse número já sinaliza os possíveis ganhos (simbólicos e econômicos) para os beneficiários dessa política.

No entanto, como é possível perceber, o PROUNI preserva no seu desenho um conjunto de concepções que já estavam presentes nas políticas de expansão do Ensino Superior ao longo do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), especialmente no que tange à ampliação da oferta de vagas via instituições privadas. Além disso, ao destinar as vagas no setor privado (composto por um grande número de instituições com cursos de baixíssima qualidade<sup>9</sup>) para os estudantes das classes menos favorecidas, ele também preserva a aura elitista/classista que historicamente permeia as instituições públicas (Meneghel, 2001; Teixeira, 1998). Desse modo, por se tratar de uma proposta sem relação com outros níveis de ensino, o PROUNI está longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais, ao contrário, ele “tende a aprofundar as condições

---

<sup>8</sup> Disponível em:

<[http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsas\\_ofertadas\\_ano.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf)>. Acesso em: 15 de ago. 2017.

<sup>9</sup> Apenas para ilustrar, em 2007, dois anos após a implementação do PROUNI, o Estadão publicou uma reportagem sobre os cursos reprovados no Enade que ofereciam bolsas do Prouni. Conforme a matéria, “depois de três anos de avaliações, o Ministério da Educação descobriu que quase mil cursos têm resultados insatisfatórios no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Metade dessas faculdades atualmente oferece bolsas no Programa Universidade para Todos (ProUni) em troca de isenções de impostos por parte do governo. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,cursos-reprovados-no-enade-oferecem-bolsas-do-prouni,27647>>. Acesso em: 15 de ago. 2017.

históricas de discriminação e de negação do direito à educação superior a que são submetidos os setores populares” (Mancebo, 2004, p. 83).

Assim, ao transferir recursos públicos para a iniciativa privada, talvez os maiores beneficiários do programa tenham sido, justamente, a chamada burguesia de serviços educacionais (Neves, 2002), classe fortalecida ao longo dos anos 1990. Fato esse reconhecido, inclusive, pelo próprio presidente da Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES) na época, em sua dissimulada tentativa de equilibrar relações historicamente paradoxais: “a proposta não saiu como pretendíamos, mas é razoável e favorece as instituições privadas. Estamos contribuindo para a inclusão social”, comentou Gabriel Rodrigues, presidente da ABMES<sup>10</sup>.

### **A Visão Empresarial como Expressão de uma Narrativa sobre Política Educacional de Ensino Superior: O Programa REUNI**

Políticas públicas podem se basear em narrativas com forte viés normativo, que destacam os aspectos positivos de determinada ideia – mercado, empresa, gerencialismo, etc. – enquanto encobrem ou desprezam quaisquer aspectos negativos (Fischer, 2007). Nesse sentido, a análise do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) mostra o poder das ideias e concepções já observado no SINAES e no PROUNI.

Depois de vencer, no segundo turno, o candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Geraldo Alckmin, com aproximadamente 60% dos votos válidos<sup>11</sup>, Lula foi reeleito. Ao contrário do anterior, seu segundo mandato apresenta significativas diferenças quanto à estratégia de atuação do Estado. Conforme Mattei e Magalhães (2011) referem, durante este período, a equipe econômica do governo, coordenada pelo novo Ministro da Fazenda, Guido Mantega, lentamente recuperou a capacidade do Estado em interferir na esfera econômica, sem, contudo, alterar o processo de acumulação de capital instaurado. Esse ajuste de rota torna-se visível logo no início de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, tal programa estabelecia um conjunto de medidas organizadas em cinco blocos (1) investimento público em infraestrutura; (2) estímulo ao crédito e ao financiamento; (3) melhora do ambiente de investimento; (4) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e (5) medidas fiscais de longo prazo (Brasil, 2007a).

Diretamente relacionado ao PAC, no mesmo ano, o governo Lula lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Sustentado em seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social. Nas primeiras páginas do Plano, já fica claro o desejo de superar a concepção fragmentada de educação (assentada em princípios gerencialistas e fiscalistas), a qual, além de tratá-la em níveis, como se não fossem momentos de um processo, tomava os investimentos nesse setor “como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal” (Bra.sil, 2007b, p. 7). Após esse preâmbulo, mas sempre exaltando um discurso sistêmico, um discurso de unidade entre os níveis de ensino e desses com o desenvolvimento socioeconômico do país, o governo sugere um conjunto de medidas destinadas a melhorar qualitativa e quantitativamente, a educação.

No texto do PDE, a educação superior baliza-se pelos seguintes princípios complementares entre si: expansão da oferta de vagas, garantia de qualidade, promoção de inclusão social, ordenação territorial e desenvolvimento econômico e social (Brasil, 2007b). A partir desses princípios, “o PDE

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16741.shtml>>. Acesso em: 16 de out. 2016.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/resultado-da-eleicao-2006>>. Acesso em: 27 de out. de 2016.

pôs à disposição das instituições federais um instrumento que, respeitada a autonomia universitária, pode viabilizar uma reestruturação de grande alcance do parque universitário federal” (Brasil, 2007b, p. 27). No entanto, assim como o SINAES e o PROUNI, esse instrumento guarda, em sua essência, um conjunto de práticas nitidamente negadas na introdução do documento.

Instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) tem por objetivo “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (Brasil, 2007c, Art. 1º). Já nas metas globais do programa (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) (BRASIL, 2007c, Art. 1º, § 1º), é possível observar um conjunto de ideias orientadas por uma lógica gerencialista e empresarial, que passa a ser aplicada à forma como deveria se desenvolver o processo de expansão das Universidades Federais. Essas ideias sustentavam um conjunto de percepções em relação ao que deveria ser a educação superior e quais as ações governamentais necessárias para alcançar tais objetivos.

Tais ideias já estavam consolidadas no âmbito da área de educação superior desde a década de 1990, ao longo do chamado Processo de Bolonha. Esse consistia em uma meta-política pública, de um meta-Estado, iniciada em 1999, orientada à construção de um espaço de educação superior na Europa até o ano de 2010, cujo objetivo essencial é o ganho de competitividade do Sistema Europeu de Ensino Superior frente a países e blocos econômicos, através da harmonização dos sistemas universitários nacionais, da equiparação de graus, diplomas, títulos, currículos; e da adoção de programas de formação contínua reconhecidos pelos Estados membros da União Européia (Lima *et al.* 2008). No caso do REUNI, observa-se que a decorrência mais geral dessas ideias é a ênfase na noção de profissionalização. Em um texto publicado em agosto de 2007, destinado a esclarecer as diretrizes gerais do programa, afirma-se:

[A ênfase nas] diversificadas competências demandadas pelo mundo do trabalho e, sobretudo, os novos desafios da sociedade do conhecimento são problemas que requerem modelos de formação profissionais mais abrangentes, flexíveis e integradores.

[Para tanto é preciso] uma urgente, profunda e ampla reestruturação da educação superior [pública] que signifique, no contexto democrático atual, um pacto entre governo, instituições de ensino e sociedade, visando à elevação dos níveis de acesso e permanência, e do padrão de qualidade (Brasil, 2007d, pp. 8-9).

Merece destaque aqui a orientação instrumental que permeia toda a concepção das políticas de expansão do ensino superior. O mesmo documento destaca que o “Ministério da Educação destinará ao Programa recursos financeiros, que serão reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas” (Brasil, 2007c, Art. 3º). De forma semelhante à ideia de contrato de gestão, prática amplamente defendida pelo governo FHC, o REUNI também condiciona o financiamento e os repasses adicionais às instituições ao cumprimento das metas previstas no cronograma da proposta aprovada (por isso aquela preocupação do governo em separar, a partir do Decreto Ponte<sup>12</sup>, a avaliação da regulação). Entretanto, demonstrando certa

---

<sup>12</sup> Publicado no dia 9 de maio de 2006, o Decreto nº. 5.773 ou “Decreto Ponte”, denominação dada pelo Ministro da Educação na época, Fernando Haddad, regulamenta pontos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Lei que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Nas palavras do Ministro a época, “o processo de avaliação precisa produzir resultados. Não basta

unilateralidade dos deveres ou como disse Lima et al. (2008, p. 24) “o predomínio da mão direita (finanças) sobre a mão esquerda (educação) do Estado”, logo em seguida, o texto pondera: “o atendimento dos planos é condicionado à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação (Brasil, 2007c, Art. 3º, § 3º).

Nos moldes de uma concepção de universidade operacional, a concepção básica do programa ignorava dois dos princípios elementares da universidade pública, estabelecidos na própria Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). O primeiro deles diz respeito à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Surpreendentemente, no decreto que instituiu o REUNI, os termos pesquisa e extensão, assim como suas derivações, não aparecem uma única vez. No documento explicativo do MEC, ocorre somente uma menção à palavra extensão ao se referir às Políticas de extensão universitária, como uma dimensão do compromisso social da instituição. Assim como ocorreu no governo FHC, especialmente no setor privado de ensino, claramente a expansão desejada e financiada pelo governo Lula tem como foco o ensino, dado o alto custo do modelo de universidade de pesquisa (Léda & Mancebo, 2009).

O segundo diz respeito à autonomia. No documento explicativo elaborado pelo MEC, lê-se: “a participação no REUNI é voluntária, consistindo em uma opção das universidades federais que desejam aprimorar a qualidade e a quantidade de sua oferta” (Brasil, 2007d, p. 21). Com efeito, “o REUNI oferece uma oportunidade para inovar o cenário de educação superior, permitindo novos mecanismos de seleção de estudantes, novas articulações curriculares, novos percursos formativos. As universidades devem exercer sua autonomia institucional para propor cursos novos, flexibilidade curricular, caminhos de formação adaptados a cada realidade local” (Brasil, 2007d, p. 4). É importante ressaltar que o REUNI não preconiza a adoção de um modelo único para a graduação das universidades federais, já que ele assume como pressuposto tanto a necessidade de se “respeitar a autonomia universitária, quanto a diversidade das instituições” (Brasil, 2007d, p. 4). Ora, apesar de garantir a liberdade de escolha, é evidente o tom do MEC ao sugerir às universidades federais, que desejassem aprimorar a qualidade e a quantidade de sua oferta e inovar o cenário da educação, a adesão ao REUNI. Quicá, o respeito à autonomia e à diversidade nas instituições federais promulgado pelo MEC tenha como limite a avaliação (princípio da regulação) conforme as metas e as diretrizes do programa.

## Considerações Finais

Tomando como base a abordagem teórica relativa ao fenômeno “política pública”, bem como a perspectiva metodológica adotada, foi possível analisar as políticas de expansão do ensino superior no Brasil, durante os governos Lula, a partir de um conjunto de concepções que dominaram a agenda da área setorial durante todo o recorte temporal analisado. Presente ao longo dos dois mandatos, esse conjunto de concepções estava evidente no próprio programa de governo da Coligação Lula Presidente para o campo da educação. Intitulado Uma Escola do Tamanho do Brasil, o programa em questão, mesmo dedicando boa parte de seu conteúdo para criticar a política expansionista realizada pelo governo anterior, aponta justamente para a ampliação da oferta de vagas e para o controle das instituições de ensino como as práticas prioritárias do governo para o ensino

---

apontarmos quais cursos e instituições são melhores ou piores. Os resultados da avaliação devem refletir-se na regulação”. Daí o objetivo central do referido decreto: conectar os processos de avaliação e regulação dos cursos e instituições de ensino superior. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6207&catid=216&Itemid=86](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6207&catid=216&Itemid=86)>. Acesso em: 16 de nov. 2016.

superior. Conforme o texto, a diferença entre tais práticas reside no fato de que, ao contrário do anterior, haveria uma ênfase na universidade pública:

Nosso governo vai empenhar-se para ampliar as vagas e matrículas na educação superior, em especial pública. Estimulará a qualidade do ensino, que também decorre da multiplicação dos investimentos no setor público, do respeito ao princípio da associação entre ensino, pesquisa e extensão e da permanente avaliação das IES públicas e privadas para a melhoria da gestão institucional e da qualidade acadêmica, com cumprimento de sua missão pública no âmbito local, regional ou nacional (Coligação Lula Presidente, 2002, p. 27).

Materializadas pelas políticas públicas analisadas neste texto, as prioridades supracitadas parecem ecoar um conjunto de medidas amplamente disseminadas por sujeitos políticos internacionais, aparentemente isentos e cujo compromisso com a elaboração e monitoramento das reformas educacionais de países periféricos remonta aos anos 1990, a saber: a Organização Mundial do Comércio, a *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) e, principalmente, o Banco Mundial. Dentre outros aspectos, conforme Lima (2011), a Organização Mundial do Comércio, passou a difundir, desde 1998, a ideia de educação superior como um serviço (e não como um bem público) e, conseqüentemente, a concepção das instituições de ensino como prestadoras de serviços, responsáveis por formar profissionais e reguladas pela lógica do livre mercado. A UNESCO, apesar de adotar a retórica da educação superior como um bem público social, um direito humano e universal e um dever do Estado, e de se posicionar contra as concepções privatizantes da educação superior do Banco Mundial, criou diretrizes que, ao fim e ao cabo, também colaboram no sentido de um processo de mercantilização da educação superior (Costa & Goulart, 2016). O Banco Mundial, por sua vez, recomendou as principais diretrizes da área, a saber:

Fomentar maior diferenciação entre instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas; proporcionar incentivos para que todas as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estrita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados; redefinir a função do Governo no ensino superior; adotar políticas destinadas a dar prioridade aos objetivos de qualidade e equidade (World Bank, 1994, p. 4)

No bojo dessas sugestões, estão um conjunto de ideias que apontam à possibilidade de reduzir a desigualdade através da garantia de acesso à educação superior das camadas menos abastadas da população (via diversificação das instituições e das fontes de financiamento) e, conseqüentemente, para a possibilidade de o Brasil alcançar o *status* de país desenvolvido. Tal recomendação, por sua vez, assenta-se em dois pressupostos básicos. Por um lado, essa orientação inclusiva da educação, pautada pelo discurso do capital humano, parte da noção de que a ampliação do acesso à educação garante a empregabilidade e a participação social. Por outro, ela se liga ao discurso, igualmente poderoso, acerca da necessidade de reordenamento (e diminuição) do papel e das funções do Estado.

Nesse contexto, embora seja aceitável falar em dominação, em colonização ou sujeição do Brasil às nações e aos organismos internacionais, a ideia de difusão de um conjunto de concepções de política pública parece fazer mais sentido. Afinal, esse conjunto de discursos, percepções, narrativas e argumentos relativos ao que deveria ser o ensino superior se difundiu no contexto da grande onda neoliberal que se propagou por toda a América Latina, especialmente no Brasil, ainda no governo Collor, no início da década de 1990. Boa parte desse ideário foi consolidado ao longo dos dois governos FHC, na gestão do economista Paulo Renato de Souza, que esteve à frente do



Ministério da Educação durante oito anos (1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2002). É importantíssimo destacar, entretanto, que esse ideário se manteve na agenda mesmo após a transição de governo resultante das eleições de 2002, graças à ação coordenada e eficiente dos atores que o defendiam. E, nesse sentido, a concepção de prática discursiva é útil para analisar as ações dos agentes envolvidos nos processos de política pública, uma vez que esses agentes são movidos por concepções e ideias, materializando-as na sua atuação cotidiana. O resultado é que, com efeito, ainda que possuam diferenças quanto à forma, as políticas públicas implementadas no governo Lula preservam uma essência neoliberal, conformando o *status quo* da área setorial.

Reverberando a crítica externa assentada no alto custo e na falta de eficácia das políticas sociais típicas do Estado keynesiano, a narrativa neoliberal e seus discursos emergem no Brasil durante período de redemocratização (final dos anos 1980 e início dos anos 1990). Esses discursos operam uma ressignificação da máxima liberal clássica de redução do tamanho do Estado, na qual a noção de soberania já era tida como algo antiquado e desvalorizado. Isso se dá mediante a ênfase na constituição de um Estado regulador e avaliador que mobiliza novos instrumentos de poder e estrutura novas relações em prol da economia (globalizada). Nesse processo, dois elementos tornam-se cruciais: o uso da lente econômica para decifrar e analisar quaisquer fenômenos (econômicos ou não) e a compreensão da ideia de empresa como um modelo universalmente generalizável (Foucault, 2008).

Sobre o primeiro elemento, a adoção da grade econômica para pensar e delinear as políticas públicas na área de educação superior parece ter contribuído para estreitar, ainda mais, a relação entre educação superior e desenvolvimento econômico. Repetido como um mantra, a ênfase na ampliação do acesso, por estar desconectada da pesquisa e da extensão, ecoam o discurso pró-trabalho (profissionalização) e a sujeição da educação superior as demandas empresariais. Esse esforço de racionalização dos saberes, visível na quantidade de cursos tecnológicos, de gestão ou de engenharia (muitos deles noturnos) abertos ao longo de oito anos, conseqüentemente, impacta tanto na compreensão do que seriam políticas educacionais (meios de maximizar a utilidade) como na própria concepção que o governo Lula tem sobre o papel da universidade, a saber: uma instituição apolítica, competitiva e economicamente útil.

Esse modo de pensar o ensino superior e sua relação com a esfera econômica está intimamente relacionado a outro elemento: a generalização da forma empresa. Conforme Dardot e Laval (2016), o modelo empresarial apresenta-se no neoliberalismo como um modo de gestão genérico, como uma atividade puramente instrumental e formal, transponível para todo setor público. Essa ênfase empresarial não visa apenas o aumento da eficácia e a redução dos custos; mas, acima de tudo, visa criar situações de concorrência, considerada pelos neoliberais a fonte de todos os benefícios, que supostamente privilegiam os mais aptos e atendem as expectativas dos clientes (Dardot & Laval, 2016). Diante dessas considerações, não é preciso muito esforço para perceber a vertente empresarial no discurso do governo Lula. Expressões como “ampliar a oferta”, “profissionalização”, “educação como diferencial competitivo”, “relação Universidade-empresa”, “contratos de gestão”, “buscar a eficiência”, “atingir as metas”, “desenvolver competências”, “avaliar o desempenho”, “maximizar os resultados” ou “estimular boas práticas de gestão” estão direta ou indiretamente presentes nos documentos analisados e sinalizam o esforço dos mais diversos agentes em ratificar a concepção de universidade como uma mera prestadora de serviços.

Diretamente relacionada a essa compreensão organizacional da universidade, o sucesso técnico e tático desse discurso contou ainda com a negação ou o desprezo de um elemento constitucionalmente garantido: a autonomia universitária. Conforme Sguissardi (2007), assim como nos governos anteriores, é possível observar durante os governos Lula uma distorção da noção de autonomia, no sentido de garantir a adoção de práticas empresariais e estimular a competição entre as universidades.

Segundo Meek, o que seria denominado formalmente de autonomia, na prática é apenas a liberdade de atender aos objetivos governamentais, mediante a competição por fundos vinculados, que conduziria à conformidade: “A ‘nova’ autonomia é, pois, um paradoxo: autonomia para livremente conformar-se”. Em outros termos, “As instituições interpretam o que é ou que será requerido pela política oficial e agem de acordo, o que torna difícil determinar-se se a mudança vem de baixo ou se é imposta de cima” (2002, p. 175). E as IES competem entre si na interpretação quanto à melhor forma de tirar vantagem dos incentivos financeiros (fundos vinculados) disponíveis (Sguissardi, 2007, p. 13).

No sentido de encaminhar alguns pontos à guisa de conclusão do presente trabalho, cumpre sintetizar três argumentos que se destacaram na análise aqui empreendida. Todos apontam na direção de futuros esforços de pesquisa, uma vez que este *paper* representa um primeiro passo no sentido de articular abordagens teóricas e metodológicas complexas e de viés crítico, utilizando-as para analisar um objeto empírico marcado por grande heterogeneidade, multiplicidade de atores participantes e de concepções em disputa, como é o caso da área setorial de educação superior.

O primeiro desses argumentos diz respeito, portanto, à abordagem teórica pós-empiricista e sua articulação a uma perspectiva metodológica como a Análise Crítica do Discurso. O giro argumentativo na análise de políticas públicas é um fenômeno ainda relativamente recente e, mais do que uma teoria, compreende uma orientação epistemológica para pensar analiticamente o fenômeno das políticas públicas. Nesse sentido, essa orientação se mostrou muito bem tramada e encadeada com a abordagem metodológica da Análise Crítica do Discurso. Trata-se, assim, de uma possibilidade rica para uma futura agenda de pesquisas que vinculem o estudo dos processos que dão origem às políticas públicas a perspectivas oriundas das Ciências Sociais que deem ênfase aos processos de construção social da realidade.

O segundo argumento diz respeito à forma como a abordagem utilizada nesse trabalho possibilitou um olhar sobre as políticas de educação superior, que vai além das constatações do *mainstream*, seja das ciências administrativas, com seu foco nos processos gerenciais e técnicos, seja da ciência política, com seu foco nas disputas de poder e nos jogos de interesses. O que se ressaltou aqui foi uma variedade de fatores que não aparecem na superfície, nos textos formais, leis, decretos e regulamentos. Sua expressão prática pode aparecer como eficiente, neutra, baseada em uma racionalidade técnica a serviço do desenvolvimento e da melhoria da qualidade de vida da maioria da população. Entretanto, seu conteúdo substantivo repousa sustentado por uma série de concepções que aparecem de forma sutil e subjacente nos discursos proferidos pelos atores em condições de tomada de decisão. Há uma expansão do acesso à universidade. Há uma expansão do ensino superior. Mas qual modelo de universidade? Qual o entendimento que se tem sobre o que deva ser o ensino superior em um país complexo como o Brasil?

Finalmente, o terceiro argumento tem a ver com o núcleo duro das concepções predominantes no complexo jogo político e sua efetivação do ponto de vista de implementação da política pública. Como foi possível perceber, em governos com características tão distintas, seja à direita e centro-direita (Collor, FHC), seja à centro-esquerda (Lula), um conjunto de ideias, discursos e pressupostos parece atuar como estruturante do *status quo* setorial. Não se trata e nem foi o objetivo deste trabalho, rotular ou criticar de forma superficial as políticas de expansão do ensino superior durante os governos petistas. Trata-se, isso sim, de identificar um conjunto de concepções que se concretizam mediante práticas discursivas, as quais, por sua vez, orientam as disputas de poder e as escolhas estratégicas dos atores envolvidos. De fato, ainda que dê pistas, este trabalho não dá conta de investigar o neoliberalismo como sistema macropolítico responsável por construir uma concepção unívoca de política pública, não apenas para a área de educação superior, mas para todo o

conjunto de políticas sociais construídas no Brasil pós-Constituição Federal de 1988. É justamente esse o rumo das investigações vindouras.

## Referências

- Aguiar, V. (2016). Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: Continuidade e ruptura. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 113-126. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245708>
- Barreyro, G. B. (2006). Evaluación de la educación superior brasileña: El SINAES. *Revista de la Educación Superior*, 35(137), 63-73.
- Barreyro, G. B., & Rothen, J. C. (2006). “SINAES” contraditórios: Considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação & Sociedade*, 27(96), 955-977. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302006000300015>
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics* (2<sup>nd</sup> ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1974). *A construção social da realidade: Tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes.
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 20 de ago. 2017.
- Brasil. (1996). Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Institui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. In *Diário Oficial da União*, Brasília, v. 134, 20 dez. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acesso em: 10 de jun. 2016.
- Brasil. (2001). *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Senado Federal, UNESCO. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001324/132452porb.pdf>>. Acesso em: 15 de jun. 2016.
- Brasil. (2003). Grupo de Trabalho Interministerial. *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira*. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reformauniversitaria3.pdf>>. Acesso em: 18 de jun. 2016.
- Brasil. (2004a). Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras Providências. In: *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 abr. de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm)>. Acesso em: 12 de jun. 2016.
- Brasil. (2004b). Projeto de Lei n. 3.582, de 28 de março de 2004. *Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dá outras providências*. Brasília: MEC. Disponível em: [www.camara.gov.br/sileg/integras/219649.htm](http://www.camara.gov.br/sileg/integras/219649.htm)>. Acesso em: 20 de jun. 2016.
- Brasil. (2004c). Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. In: *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 set de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm)>. Acesso em: 30 de jun. 2016.
- Brasil. (2007a). *Programa de Aceleração do Crescimento*. Brasília: Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 20 de set. 2016.
- Brasil. (2007b). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, princípios e programas*. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me004370.pdf>>. Acesso em: 02 de set. 2017.

- Brasil. (2007c). Decreto-Lei n. 6.096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. In: *Diário Oficial da União*, Brasília 25. abr. 2007.
- Brasil. (2007d). *Reestruturação e expansão das universidades federais (REUNI): Diretrizes gerais*. Brasília, MEC.
- Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence Based Policy Making*. London: Palgrave-Macmillan.
- Carvalho, C. H. A., & Lopreato, F. L. C. (2005). Finanças públicas, renúncia fiscal e o Prouni no governo Lula. *Impulso*, 16 (40), 93-104. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302006000300016>
- Catani, A. M., Hey, A., & Gilioli, R. de S. P. (2006). Prouni: democratização do acesso às instituições de ensino superior? *Educar em Revista*, 29, 125-140. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602006000200009>
- Coligação Lula presidente*. (2002). Uma escola do tamanho do Brasil: caderno temático do programa de governo. São Paulo: Comitê Lula Presidente. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf>>. Acesso em: 13 de set. 2017.
- Costa, C. F., & Goulart, S. (2016). Capitalismo acadêmico e padrão dependente de ensino superior no Brasil. In Red de Posgrados de Investigación Latinos en Administración y Estudios Organizacionalies (Red Pilares) (ed), *IV Congreso Internacional de la Red de Posgrados de Investigación Latinos en Administración y Estudios Organizacionalies*. Cartagena de Indias: Red Pilares.
- Dardot, P., & Laval, C. (2016). *A nova razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- Edelman, M. J. (1985). *The symbolic uses of politics*. University of Illinois Press.
- Fairclough, N. (1995). *Media discourse*. London: Arnold.
- Fairclough, N. (2001). *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Fairclough, N. (2013). Critical Discourse Analysis and Critical Policy Studies. *Critical Policy Studies*, 7 (2), 177-197. <http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2013.798239>
- Filgueiras, L., & Gonçalves, R. (2007). *A economia política do governo Lula*. São Paulo: Contratempo.
- Fischer, F., & Forrester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Public Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F. (2007). Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. In Fischer, F., Miller, G., Sidney, M. (Eds.) *Handbook of Public Policy Analysis*. New York: CRC Press.
- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise*. Oxford: Oxford University Press.
- Foucault, M. (2004). *A arqueologia do saber* (7ª ed). Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Foucault, M. (2007). *A Ordem do Discurso* (15ª ed). São Paulo: Loyola.
- Foucault, M. (2008). *O Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275-296. <http://dx.doi.org/10.2307/422246>
- Hager, M., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy* (Critical Political Studies Collection). London: Pinter.
- John, P. (2013). Political Science, Impact and Evidence. *Political Studies Review*, 11(2), 168-73. <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12009>
- Kingdon, J. (2011). *Ideas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Longman.

- Léda, D. B., & Mancebo, D. (2009). REUNI: Heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. *Educação e Realidade*, 34(1), 49-64.
- Lima, L. C., Azevedo, M. L. N., & Catani, A. M. (2008). O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação*, 13(1), 7-36. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000100002>
- Lima, K. R. de S. (2011). O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. *Katálysis*, 14(1), 86-94. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802011000100010>
- Lövbrand, E., & Stripple, J. (2015) Foucault and critical policy studies. In F. Fischer, D. Torgerson, M. Orsini, & A. Durnova (Eds.), *Handbook on critical policy studies*. Cheltenham: Edward Elgar Press.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Mancebo, D. (2004). “Universidade para todos”: A privatização em questão. *Pro-Posições*, 15(3), 75-90.
- Mannheim, K. (1936). *An Introduction to the Sociology of Knowledge*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Mattei, L., & Magalhães L. F. (2011). *A política econômica durante o governo Lula: Cenários, resultados e perspectivas (2003-2010)*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- Meneghel, S. M. (2001). *A crise da universidade moderna no Brasil* (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Neves, M. L. W. (2002). Rumos Históricos da Organização Privatista. In: M. L. W. Neves (Ed), *O empresariamento da educação: Novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã.
- Parsons, W. (1995). *Public policy*. Cheltenham: Northampton.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2006). *Handbook of Public Policy*. London: Sage.
- Phillips, N., & Hardy, C. (2002) *Discourse analysis: Investigating processes of social construction*. London: Sage.
- Ricci, R. (2005). Lulismo: Três discursos e um estilo. *Espaço Acadêmico*, 45(fev).
- Rodrigues, M. S. (2013). *O novo ministério da verdade: o discurso de VEJA sobre o campo do Ensino Superior e a consolidação da empresa no Brasil* (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Rosa Filho, D. S. E., & Misoczky, M. C. (2006). Proposta de Referencial de Análise de Políticas Públicas Fundamentado em Relações Sociais Mediadas pela Linguagem, Relações de Poder e Razão Prática. In Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração – ANPAD (Ed.), *XXX Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração*. Salvador: ANPAD.
- Rothen, J. C., & Schulz, A. (2005) SINAES: Do documento original à legislação. In Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Educação – ANPED (Ed.), *28º Reunião Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Educação*. Rio de Janeiro: ANPED.
- Sguissardi, V. (2006). Que lugar ocupa a qualidade nas recentes políticas de educação superior? In Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino (ENDIPE), *XIII Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino*. Recife: ENDIPE.
- Sguissardi, V. (2007). Pós-graduação no Brasil: Conformismo, neoprofissionalismo, heteronomia e competitividade. In: Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Educação – ANPED (eEd.), *Exposição realizada em Sessão Especial da 30ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação*. Caxambu: ANPED.
- Sobrinho, J. D. (2010). Avaliação e Transformações da Educação Superior Brasileira (1995 – 2009): Do Provão ao Sinaes. *Avaliação (Revista da Avaliação da Educação Superior)*, 15(1), 195-224. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772010000100011>

- Stone, D. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton.
- Teixeira, A. S. (1998). *Educação e Universidade*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- Van Dijk, T. A. (2008). *Discurso e Poder*. São Paulo: Contexto.
- Winkel, G., & Leipold, S. (2016). Demolishing Dikes: Multiple Streams and Policy Discourse Analysis. *Policy Studies Journal*, 44 (1), 108-129. <http://dx.doi.org/10.1111/psj.12136>
- World Bank. (1995). *Priorities and strategies for education: A World Bank review*. Washington: World Bank.

## Sobre os Autores

### **Márcio Barcelos**

Universidade Federal de Pelotas (UFPel/Brasil)

[barcelosmarcio@gmail.com](mailto:barcelosmarcio@gmail.com)

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) e do Curso de Bacharelado em Administração da Universidade Federal de Pelotas. Pesquisador do Núcleo de Estudos Marcelo Milano Falcão Vieira (NeMaVi) e do Gupo Sociedade, Participação e Políticas Públicas (PPGS/UFRGS). Tem interesse nos seguintes temas: processos de formação de agenda, o papel das ideias na construção de políticas públicas, políticas sociais comparadas e o papel do conhecimento técnico na produção de políticas públicas.

### **Marcio Silva Rodrigues**

Universidade Federal de Pelotas (UFPel/Brasil)

[marciosilvarodrigues@gmail.com](mailto:marciosilvarodrigues@gmail.com)

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/Brasil). Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS), do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais (PPGDTSA) e do Curso de Bacharelado em Administração da Universidade Federal de Pelotas. Pesquisador do Observatório da Realidade Organizacional e Líder do Núcleo de Estudos Marcelo Milano Falcão Vieira (NeMaVi). Tem interesse nos seguintes temas: empresarização do mundo, discurso e poder, educação superior e mídia.

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 25 Número 123

18 de dezembro de 2017

ISSN 1068-2341

---



O Copyright é retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e Twitter feed @epaa\_aape.

---

arquivos analíticos de políticas educativas  
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina),  
**Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

**Almerindo Afonso**

Universidade do Minho  
Portugal

**Alexandre Fernandez Vaz**

Universidade Federal de Santa  
Catarina, Brasil

**José Augusto Pacheco**

Universidade do Minho, Portugal

**Rosanna Maria Barros Sá**

Universidade do Algarve  
Portugal

**Regina Célia Linhares Hostins**

Universidade do Vale do Itajaí,  
Brasil

**Jane Paiva**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Maria Helena Bonilla**

Universidade Federal da Bahia  
Brasil

**Alfredo Macedo Gomes**

Universidade Federal de Pernambuco  
Brasil

**Paulo Alberto Santos Vieira**

Universidade do Estado de Mato  
Grosso, Brasil

**Rosa Maria Bueno Fischer**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Jefferson Mainardes**

Universidade Estadual de Ponta  
Grossa, Brasil

**Fabiany de Cássia Tavares Silva**

Universidade Federal do Mato  
Grosso do Sul, Brasil

**Alice Casimiro Lopes**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Jader Janer Moreira Lopes**

Universidade Federal Fluminense e  
Universidade Federal de Juiz de Fora,  
Brasil

**António Teodoro**

Universidade Lusófona  
Portugal

**Suzana Feldens Schwertner**

Centro Universitário Univates  
Brasil

**Debora Nunes**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Norte, Brasil

**Lílian do Valle**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Flávia Miller Naethe Motta**

Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Alda Junqueira Marin**

Pontifícia Universidade Católica de  
São Paulo, Brasil

**Alfredo Veiga-Neto**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Dalila Andrade Oliveira**

Universidade Federal de Minas  
Gerais, Brasil



## archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez Romero** (Universidad Autónoma de Sonora, México)

**Claudio Almonacid**

Universidad Metropolitana de  
Ciencias de la Educación, Chile

**Miguel Ángel Arias Ortega**

Universidad Autónoma de la  
Ciudad de México

**Xavier Besalú Costa**

Universitat de Girona, España

**Xavier Bonal Sarro** Universidad  
Autónoma de Barcelona, España

**Antonio Bolívar Boitia**

Universidad de Granada, España

**José Joaquín Brunner** Universidad  
Diego Portales, Chile

**Damián Canales Sánchez**

Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación,  
México

**Gabriela de la Cruz Flores**

Universidad Nacional Autónoma de  
México

**Marco Antonio Delgado Fuentes**  
Universidad Iberoamericana,  
México

**Inés Dussel**, DIE-CINVESTAV,  
México

**Pedro Flores Crespo** Universidad  
Iberoamericana, México

**Ana María García de Fanelli**

Centro de Estudios de Estado y  
Sociedad (CEDES) CONICET,  
Argentina

**Juan Carlos González Faraco**

Universidad de Huelva, España

**María Clemente Linuesa**

Universidad de Salamanca, España

**Jaume Martínez Bonafé**

Universitat de València, España

**Alejandro Márquez Jiménez**

Instituto de Investigaciones sobre la  
Universidad y la Educación,  
UNAM, México

**María Guadalupe Olivier Tellez**,  
Universidad Pedagógica Nacional,  
México

**Miguel Pereyra** Universidad de  
Granada, España

**Mónica Pini** Universidad Nacional  
de San Martín, Argentina

**Omar Orlando Pulido Chaves**  
Instituto para la Investigación  
Educativa y el Desarrollo  
Pedagógico (IDEP)

**Paula Razquin** Universidad de San  
Andrés, Argentina

**José Ignacio Rivas Flores**

Universidad de Málaga, España

**Miriam Rodríguez Vargas**

Universidad Autónoma de  
Tamaulipas, México

**José Gregorio Rodríguez**

Universidad Nacional de Colombia,  
Colombia

**Mario Rueda Beltrán** Instituto de  
Investigaciones sobre la Universidad  
y la Educación, UNAM, México

**José Luis San Fabián Maroto**

Universidad de Oviedo,  
España

**Jurjo Torres Santomé**, Universidad  
de la Coruña, España

**Yengny Marisol Silva Laya**

Universidad Iberoamericana,  
México

**Ernesto Treviño Ronzón**

Universidad Veracruzana, México

**Ernesto Treviño Villarreal**

Universidad Diego Portales  
Santiago, Chile

**Antoni Verger Planells**

Universidad Autónoma de  
Barcelona, España

**Catalina Wainerman**

Universidad de San Andrés,  
Argentina

**Juan Carlos Yáñez Velazco**

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives  
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Margarita Jimenez-Silva, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Jeanne M. Powers, Iveta Silova, Maria Teresa Tatto** (Arizona State University)

**Cristina Alfaro** San Diego State University

**Gary Anderson** New York University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin, Madison

**Jeff Bale** OISE, University of Toronto, Canada

**Aaron Bevanot** SUNY Albany

**David C. Berliner** Arizona State University

**Henry Braun** Boston College

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Arnold Danzig** San Jose State University

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Elizabeth H. DeBray** University of Georgia

**Chad d'Entremont** Rennie Center for Education Research & Policy

**John Diamond** University of Wisconsin, Madison

**Matthew Di Carlo** Albert Shanker Institute

**Michael J. Dumas** University of California, Berkeley

**Kathy Escamilla** University of Colorado, Boulder

**Melissa Lynn Freeman** Adams State College

**Rachael Gabriel** University of Connecticut

**Amy Garrett Dikkers** University of North Carolina, Wilmington

**Gene V Glass** Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Jacob P. K. Gross** University of Louisville

**Eric M. Haas** WestEd

**Julian Vasquez Heilig** California State University, Sacramento

**Kimberly Kappler Hewitt** University of North Carolina Greensboro

**Aimee Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Jessica Nina Lester** Indiana University

**Amanda E. Lewis** University of Illinois, Chicago

**Chad R. Lochmiller** Indiana University

**Christopher Lubienski** Indiana University

**Sarah Lubienski** Indiana University

**William J. Mathis** University of Colorado, Boulder

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** Deakin University, Australia

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**Eric Parsons** University of Missouri-Columbia

**Susan L. Robertson** Bristol University, UK

**Gloria M. Rodriguez** University of California, Davis

**R. Anthony Rolle** University of Houston

**A. G. Rud** Washington State University

**Patricia Sánchez** University of University of Texas, San Antonio

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Jack Schneider** College of the Holy Cross

**Noah Sobe** Loyola University

**Nelly P. Stromquist** University of Maryland

**Benjamin Superfine** University of Illinois, Chicago

**Sherman Dorn** Arizona State University

**Adai Tefera** Virginia Commonwealth University

**Tina Trujillo** University of California, Berkeley

**Federico R. Waitoller** University of Illinois, Chicago

**Larisa Warhol** University of Connecticut

**John Weathers** University of Colorado, Colorado Springs

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley** Center for Applied Linguistics

**John Willinsky** Stanford University

**Jennifer R. Wolgemuth** University of South Florida

**Kyo Yamashiro** Claremont Graduate University