



## EQUIDADE E IGUALDADE NA RECONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA – governos FHC e Lula

Eduardo Santos<sup>1</sup>

Maurício Pedro da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

A reconfiguração da Educação Superior no Brasil é contemporânea dos fenômenos de globalização econômica e mundialização cultural, vistos como a expressão mais acabada da atual fase de desenvolvimento do capitalismo. Este ensaio teórico põe foco no estudo de um aspecto desse processo no país: as políticas públicas (e suas justificativas e contextos) voltadas à inclusão de setores sociais que, historicamente, não tinham acesso à universidade ou condição de nela permanecer. Optamos por estabelecer comparações entre as políticas desenvolvidas nos governos FHC (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010), por admitirmos, como hipótese, que nos primeiros se imprimiu uma orientação mais evidente e direta pela agenda neoliberal, enquanto nos segundos, mesmo se valendo desta mesma agenda, buscou marcar alguma diferença ideológica com a adoção de políticas mais consentâneas de inclusão – em outros termos, os governos FHC focaram a igualdade, e os governos Lula, a equidade. O trabalho apoia-se num conjunto básico de dados descritivos sobre as políticas governamentais de inclusão na Educação Superior e seus resultados, ainda parciais, coletados por equipes de pesquisadores de pós-graduação de três universidades brasileiras participantes do Programa *Marco Interuniversitario para la equidad y la coesión social*, da Rede Ibero-americana de Investigação em Políticas Educativas - RIAIPE. Utilizamos uma bibliografia básica de autores acadêmicos para apoiar pontos de vista críticos em torno do tema. Como principais conclusões, apontamos a existência, nos referidos governos, de paradigmas distintos a orientar as reformas da Educação Superior brasileira e a sugestão de que o paradigma da equidade tende a estabelecer políticas mais consistentes e adequadas de inclusão.

**Palavras-chave:** Educação Superior Brasileira. Inclusão. Igualdade. Equidade. Governos FHC e Lula da Silva.

## EQUITY AND EQUALITY IN THE RECONFIGURATION OF BRAZILIAN HIGER EDUCATION – FHC and Lula governments

### ABSTRACT

Reconfiguration of Higher Education in Brazil is contemporary of economic and cultural Globalization phenomena, which mean the most complete expression of current stage of capitalism development. This essay focuses on the study of one aspect of this process in the country: public policies (and their justifications and context) towards the inclusion in social sectors which, historically, had not have access to the university or conditions to stay in it. It was chosen establish comparisons between the policies developed during FHC government period (1995-2002) and Lula da Silva (2003-2010), because we have admitted as hypothesis that, in the first ones, was imprinted an evident and

<sup>1</sup> Sociólogo, professor-pesquisador dos programas de mestrado em educação da Universidade Nove de Julho - UNINOVE, SP. E-mail: <[edusantos\\_br@ig.com.br](mailto:edusantos_br@ig.com.br)>.

<sup>2</sup> Professor-pesquisador dos programas de mestrado em educação da Universidade Nove de Julho - UNINOVE, SP.



straight neoliberal orientation; while in the second ones, even using the same orientation, it was searched remark some ideological differences by adoption of politics suitable for inclusion – in other words, FHC governments periods focused on equality and Lula governments in equity. This work is based on a basic set of descriptive data under governmental policies of inclusion in Higher Education and their results, even partial, collected by researchers teams of post-graduation of three Brazilian universities which participate in the Program *Marco Interuniversitario para la equidad y la coesión social*, of Rede Ibero-americana de Investigación em Políticas Educativas - RIAIPE. We used a basic bibliography by academic authors to support critical viewpoints about the theme. As the main conclusion, we pointed out to the existence of distinct paradigms in all mentioned government periods, and they have oriented reforms in Brazilian Higher Education, besides the suggestion of equity paradigm leans to the establishment of more consistent and appropriate policies for inclusion.

**Key-words:** Brazilian College Education. Inclusion. Equality. Equity. FHC and Lula da Silva governments.

## INTRODUÇÃO

O processo mundial de reconfiguração da educação superior ocorre no contexto dos fenômenos a que se convencionou chamar “globalização”, que diz respeito à interconexão das economias na direção de sua transnacionalidade, e “mundialização”, que se refere ao universo da produção simbólica.<sup>3</sup> Tais fenômenos são a expressão mais acabada da atual fase de desenvolvimento do capitalismo e, como tal, apresentam caráter e vocação internacionais, envolvendo todas as regiões e nações do planeta no processo de produção de valores (econômicos e simbólicos) forjados na e para a acumulação. No primeiro caso, o envolvimento se dá na e pela rede de comércio mundial, com a coordenação legal-burocrática da Organização Mundial de Comércio – OMC, em cuja pauta de serviços (des) regulamentáveis se propõe incorporar a educação; no segundo caso, o envolvimento mais evidente se estabelece nas teias da indústria cultural, materializando-se no processo de formação de uma opinião pública mundial baseada em atraentes suportes tecnológicos de produção e difusão de conteúdos simbólicos os mais diversos (notícias e marketing, valores e modas etc.) e em tempo real, a partir dos centros hegemônicos de produção de bens materiais e culturais.

No caso da educação, reflete-se nas recomendações de organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial – BIRD e Banco

---

<sup>3</sup> Utilizamos, aqui, para definir os termos globalização e mundialização, respectivamente, as conceptualizações de uso mais corrente nos EUA e na França.

Interamericano de Desenvolvimento – BID<sup>4</sup>, sempre tendentes a propor a inclusão, como mercadorias, do conhecimento, da ciência e das tecnologias; de seus correspondentes sistemas de produção; de seus especialistas, acadêmicos e cientistas, e dos saberes gerados nesses sistemas nos processos de apropriação capitalistas. Ambos os processos servem aos e se pautam nos intentos de acumulação, seja em seus fundamentos ideológicos, seja em seus mecanismos operativos, e isto a partir dos centros difusores da economia capitalista desenvolvida.

A reconfiguração do superior está referenciada, ainda, na virtual emergência de uma “sociedade do conhecimento” (para alguns, trata-se apenas de uma “Sociedade da Informação”)<sup>5</sup>, na qual conhecimento é concebido como meio de produção fundamental do capitalismo contemporâneo e, por essa razão, deve ser trazido para a órbita da propriedade privada (direitos de propriedade, patentes sobre invenções e descobertas, operações em mercado aberto de instituições de ensino superior etc.), ao mesmo tempo em que é proclamado como requisito obrigatório para uma inserção minimamente qualificada no mercado de trabalho e na vida social.

Na esfera dos estudos acadêmicos, os impactos da reconfiguração da educação superior têm sido debatidos sob os mais diversos aspectos. Numa perspectiva mais geral, seus autores, sobretudo os que estão diretamente envolvidos com o tema em razão de sua condição de professores-pesquisadores de instituições públicas, primam por uma visada analítica de oposição à agenda neoliberal transnacionalizante que impôs sua racionalidade às reformas do Estado nas últimas décadas, e, neste âmbito, dos sistemas nacionais de educação<sup>6</sup>, construindo suas críticas no registro de uma argumentação de natureza contra-hegemônica à globalização. Como os distintos países e regiões do globo apresentam diferenças estruturais importantes em seus sistemas e instituições, assim como se impõem

---

<sup>4</sup> Sobre a influência desses organismos nas políticas educativas, vide as análises presentes In HADDAD, Sérgio (2008).

<sup>5</sup> Os conceitos são demarcados, aqui, segundo a avaliação de contexto de Chauí (2003, p. 8, grifos da autora) sobre o período que analisamos: “Mas o que significa *sociedade do conhecimento*? Ao se tornarem forças produtivas, o conhecimento e a informação passaram a compor o próprio capital, que passa a depender disso para sua acumulação e reprodução”.

<sup>6</sup> Acerca do tema da chamada Reforma do Estado, política desenvolvida com mais vigor e consistência ao longo dos governos FHC, vide os textos oficiais do MARE – Ministério da Administração e da Reforma do Estado. Por oportuno, cabe comentar a incoerência de tal denominação, já que se tratava unicamente de um movimento reformista conduzido pelo Poder Executivo e exclusivamente dirigido a este braço do Estado, dada a autonomia constitucional dos poderes.

desafios político-administrativos também distintos, as assimilações e resistências às políticas postuladas por essa agenda se dão em ritmo e abrangência diferentes.<sup>7</sup>

No debate público, as mudanças que buscam dita reconfiguração se pautam numa tensa relação política entre as formulações dos pesquisadores acadêmicos, no nível da crítica científica; dos desenvolvedores de políticas governamentais, no nível mais prático das decisões sobre distribuição de recursos e da negociação política; e as que se apresentam nas demandas dos diversos segmentos sociais interessados na educação (*stakeholders*), que expressam difusamente seus interesses, mas que precisam ser considerados pelos outros atores, especialmente pelo fato de, contemporaneamente, ter-se ampliado a percepção social sobre a importância da formação superior.

Neste ensaio teórico, propomos foco num aspecto do processo recente de reconfiguração da educação superior no Brasil: as políticas públicas (com suas justificativas e contextos) voltadas à inclusão de setores sociais que não vinham tendo acesso ou condição de permanecer na universidade, em especial aquelas que poderiam ser denominadas ações afirmativas – Prouni e política de cotas, além das propostas de reforma da educação superior –, entendidas como políticas compensatórias visando corrigir distorções históricas que afetam as possibilidades de incorporação de contingentes excluídos por sua condição de raça, cor, gênero, orientação sexual ou outras.

Metodologicamente, escolhemos estabelecer comparações entre as políticas de inclusão, para o setor, desenvolvidas nos governos FHC (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) por admitirmos, como hipótese, que nos primeiros se imprimiu uma orientação mais evidente e direta pela agenda neoliberal, sob fortes constrangimentos econômicos trazidos pelas crises mundiais, enquanto nos segundos, ainda que em boa medida se tenham valido dessa mesma agenda, se buscou marcar alguma diferença ideológica com a adoção de políticas mais consentâneas de inclusão, no ritmo das melhorias do quadro econômico. Se assim podemos dizer (é o que queremos testar no plano deste ensaio), os governos FHC focaram a igualdade e os governos Lula, a equidade.

O trabalho se apoia num conjunto básico de dados, essencialmente descritivos, sobre as políticas governamentais de inclusão na educação superior coletado por equipes brasileiras de pesquisadores de pós-graduação das universidades Federal da Bahia – UFBA,

---

<sup>7</sup> Em parceria com outros autores, publicamos artigo que pauta esse processo contraditório de assimilação e resistência no Brasil: In JEZINE, Edineide; BATISTA, M.do S. X.; MONFREDINI, Ivanise; SANTOS, Eduardo (2010).

Nove de Julho – Uninove, de São Paulo, e do Sul de Santa Catarina - UNISUL, participantes da Rede Ibero-Americana de Investigação em Políticas Educativas – RIAIPE, na linha de investigação internacional denominada “Programa Marco Interuniversitario para la equidad y la coesión social”.<sup>8</sup> Além disso, utiliza-se uma bibliografia básica de autores acadêmicos que sintetizam e apoiam pontos de vista críticos em torno do tema, sendo referenciados, ao final, apenas os que citamos no corpo do texto e nas notas de rodapé.

A análise realizar-se-á por meio da tensão entre os conceitos de equidade e igualdade, conforme explicitados por John Rawls (1921-2002) em 1971, no livro *Uma teoria da justiça*, que ajudou a fundamentar políticas de discriminação positiva nos Estados Unidos. Desde logo fique claro que a teorização do autor não pretendia – e não é assim entendida neste texto – ser um libelo revolucionário contra o sistema político estadunidense, mas uma formulação jurídico-filosófica que pudesse superar interpretações consagradas da filosofia política norte-americana e, assim, justificar a execução de políticas seletivas voltadas à inclusão: “O objetivo que me norteia é elaborar uma teoria da justiça que seja uma alternativa para essas doutrinas [utilitária e intuicionista] que há muito tempo dominam a nossa tradição filosófica” (RAWLS, 2002, p. 3). Além disso, as formulações deste autor estavam cingidas aos limites da engenharia política e econômica considerada “moderna” e última, porque definitiva (FUKUYAMA, 1992) e única capaz de processar, racional e organizadamente, os conflitos de poder, como se depreende deste trecho do Prefácio da obra mencionada:

Considero as ideias e os objetivos centrais dessa concepção [de justiça como equidade] como os de uma concepção filosófica para uma democracia constitucional. Minha esperança é a de que a justiça como equidade pareça razoável e útil, mesmo que não seja totalmente convincente, para uma grande gama de orientações políticas ponderadas [...]. (RAWLS, p. XIII-XIV).

Dada a constituição, no Brasil, de um regime de matiz claramente liberal-democrática, que corresponde à arquitetura político-institucional do Estado Democrático de Direito, entendemos que o uso das formulações de Rawls são coerentes para fins analíticos e

---

<sup>8</sup> Com o patrocínio da Comissão Europeia e contrapartidas das instituições participantes, e sob a coordenação da ULHT – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, a RIAIPE desenvolve, atualmente, em 14 países, a maioria da América Latina, pesquisas sobre as políticas de inclusão que envolvem os sistemas universitários nacionais da Ibero-América.

comparativos. Sua teoria da justiça como equidade parte do reconhecimento de que a igualdade proclamada pelos estatutos legais é formal e entra em contradição com a desigualdade que se apresenta, persistente, na realidade social, e podem ser assim resumidas:

Por mais que a sociedade liberal tenha proclamado ao longo dos tempos seu empenho em favor da igualdade de oportunidades para todos, e na difusão universal dos direitos de cidadania, sabe-se que na prática isso não ocorre. Um simples vislumbre da paisagem social existente na maioria dos países democráticos confirma que as afirmações pró-igualdade, alardeadas por todos, prendem-se mais à retórica do que à realidade.

[...]

A correção das injustiças sociais, por conseguinte, somente poderia advir da prática de uma política visando a equidade, claramente localizada e pontual. (...) Verificando-se qual o setor social menos favorecido (em razão da raça, sexo, cultura ou religião), mecanismos legislativos compensatórios entrariam em ação para buscar reparar, pela lei e com o consentimento geral, as injustiças cometidas. (Disponível em <VoltaireSchilling, <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/cultura/2003/04/13/000.htm>>).

O fato é que as sociedades liberal-democráticas não apresentam solução satisfatória para a questão da igualdade; elas se debatem na contradição entre a formalização constitucional do princípio da igualdade inscrito em suas cartas constitucionais (“todos são iguais perante a lei”, esta a fórmula retórica da igualdade liberal) e a desigualdade realmente existente, pois se pautam em princípios filosóficos cujas atuais vestes neoliberais apenas mascaram sua dívida filosófica para com os valores fundamentais do liberalismo clássico, rescendendo a utilitarismo.

Refinando nossa hipótese, temos que as políticas para a educação superior dos governos FHC orientavam-se claramente pelos pressupostos da agenda neoliberal: estavam delimitadas pela concepção de igualdade formal-constitucional e tinham uma visão mais pragmática, por assim dizer, das formas de inserção do país na economia mundial que constringia suas políticas sociais no limite das urgências; as políticas dos governos Lula, embora “cercadas” pelo realismo pragmático dessa mesma agenda, tenderam a mitigá-la em favor de uma visão mais afinada com os objetivos de inclusão e dos chamados direitos de terceira geração (já se tem debatido, na atualidade, sobre os direitos de quarta geração),

numa perspectiva mais contemporânea de cidadania – que se poderia dizer orientada pelo conceito de equidade – e na conjuntura econômica, em termos gerais mais favorável.

Nesse contexto contemporâneo em que a economia subordina a política, os fundamentos críticos da teoria de Rawls se aproximam, ao menos conjunturalmente, das formulações de pensadores brasileiros, ainda que, nestes, no registro do materialismo histórico-dialético:

Ao considerarmos o neoliberalismo como expressão da visão de mundo ou consciência possível burguesa, verificaremos que muitas de suas propostas não podem ultrapassar o campo formal, sob pena de renúncia aos ideais burgueses (...) e rompimento com essa classe, como é o caso do conceito de igualdade. Jamais, como burguesia, ela renunciará ao individualismo e, especialmente, à sua expressão concreta que é a propriedade privada dos meios de produção. Ao defender a igualdade, além de imprimir um caráter meramente formal, ela será sempre variável dependente do individualismo e suas expressões concretas. (ROMÃO, 1996, p. 74).

A inspiração para este estudo parte do reconhecimento de que a reconfiguração da educação superior num país como o Brasil, que busca assegurar um lugar ao sol entre as economias mais destacadas do planeta, “modernizando” suas instituições no limiar da engenharia política do Estado Democrático de Direito e, para tanto, precisa qualificar seu sistema universitário, apresenta como tendência um debate travado em torno de duas linhas de força: uma que se organiza em consonância com as necessidades do capital transnacional globalizado e não poderá ir além de políticas baseadas na igualdade formal; outra que busca afirmar seus compromissos com a equidade e tende a caminhar na direção de um sistema de educação superior mais aberto e, em tese, mais democrático, nessa medida, socialmente mais justo.

Um estudo, mesmo que ensaístico e exploratório, como aqui se propõe, das políticas governamentais de caráter inclusivo para o campo da educação superior no Brasil, devidamente amparadas na contraposição igualdade/equidade, pode apontar novas direções (ao menos, novas interpretações) ao processo de reconfiguração que se vem desenrolando há algumas décadas na educação superior do país e, num esforço de generalização, fortalecer a reflexão em torno de sistemas políticos efetivamente mais democráticos e socialmente mais justos.

A aceleração desse processo, não por coincidência, é contemporânea da globalização, pois se desenvolve em meio à reconfiguração do próprio capitalismo e segundo justificáveis conceituais pautadas dos interesses econômicos de seus agentes mais significativos. De todo modo, tem provocado o que já foi designado como uma “revolução silenciosa no ensino superior” (SCHWARTZMAN, 2000), um processo que vai mudando fortemente a face da educação de terceiro grau no país, mas sob os mecanismos político-institucionais vigentes, sem as rupturas profundas e intensas que marcam a aceleração histórica própria das revoluções.

Nas avaliações que seguem, cabe desde logo antecipar que os governos de ambos os presidentes em pauta apresentaram a coincidência – feliz para a educação – de manterem seus respectivos ministros durante praticamente todo o período de seus mandatos, o que não deixa de significar a importância que hodiernamente se confere à educação. E não só a educação pública, em que os governos têm maior possibilidade de ingerência político-administrativa, como também a controlada pelo setor privado, admitido constitucionalmente, que se põe como objeto da ação reguladora do Estado por meio da legislação federal. Por fim, esclareça-se o uso dos termos: para designar setores não estatais da educação superior, utilizamos a definição oferecida pelo próprio Ministério da Educação e de seu órgão de estudos e estatísticas, o INEP, a saber:

**Dependência Administrativa:** Âmbito de subordinação administrativa da escola. A dependência administrativa pode ser federal, estadual, municipal ou privada, podendo ser agrupada em pública (federal, estadual e municipal) e privada (particular). Nesse caso, muda-se o termo “dependência administrativa” para “Rede”. (INEP).

Assim, utilizamos indistintamente os termos privada e particular, e da mesma forma para as expressões educação superior e ensino superior.

## **GOVERNOS FHC (1995-2002)**

Nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, a política de governo para a educação superior esteve pautada, externamente, por um contexto político-econômico que

aliava às crises no sistema de acumulação, e como resposta a elas, as célebres recomendações dos organismos internacionais sediados na capital dos Estados Unidos, o Consenso de Washington, que constituía um verdadeiro decálogo imposto aos governos dos países não desenvolvidos ou emergentes, ou, numa palavra, devedores: disciplina fiscal e redução dos gastos públicos – não gastar mais do que arrecada; reforma tributária – simplificação do sistema para torná-lo mais propício aos investimentos externos; juros de mercado – ao sabor da “lei” da oferta e procura; câmbio livre flutuante, em respeito à mesma “lei”; abertura comercial, favorecendo a entrada de produtos estrangeiros; eliminação das restrições ao capital estrangeiro, para acolher investimentos externos; privatização das estatais, para desalienar a propriedade estatal e oferecê-la como ativo de mercado; desregulamentação, com especial impacto sobre a legislação econômica e trabalhista; defesa da propriedade intelectual, regulamentando a aquisição de novas tecnologias como mercadorias importantes para o desenvolvimento do capital.

Esse conjunto de medidas de caráter econômico teriam de gerar, necessariamente, novas diretrizes políticas para se viabilizar, implicando reformas importantes na própria organização do aparelho de Estado, com isso atingindo as diversas áreas até então controladas ou sob responsabilidade do poder público. Para viabilizar essas medidas e manter o país apto a receber investimentos externos e refinar suas dívidas, cabia iniciar um processo reformista que se converteria no vetor decisivo das políticas governamentais do período, orientado na direção da inserção do Brasil na nova ordem internacional econômica (e política, por extensão). As reformas mereceram a criação de um órgão de primeiro escalão, o MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado, comandado pelo economista Luiz Carlos Bresser Pereira ao longo do primeiro mandato do governo nacional do PSDB (1995-1998); extinto em 1995 e com suas funções transferidas ao Ministério do Planejamento e Gestão, deixou um legado de frenesi reformista que se espalhou a estados e municípios.

Gabava-se o governo brasileiro de ser o primeiro país em desenvolvimento a tomar tal iniciativa. Segundo a página do próprio ministro reformista,

O objetivo da Reforma da Gestão Pública de 1995 é contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Ela compreende três dimensões: a) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas,

regulatórias, e as organizações sociais; b) uma dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial. (Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>).

Essas declarações evidenciam a preocupação governamental em sistematizar princípios de administração voltados à modernização da máquina pública e à difusão de uma cultura política “moderna”, cujos objetivos eram de rearticulação das relações Estado/Sociedade, na direção das recomendações internacionais de Estado mínimo. A criação de um novo tipo de figura jurídica, a OSCIP – Organização Social Civil de Interesse Público, representava o corolário desse processo, na medida em que materializava, no plano legal, o conceito de serviços públicos estatais e serviços públicos não-estatais, abrindo espaço à participação de organizações privadas na execução de atividades até então desempenhadas pelas instituições estatais.

Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. *Todos os demais serviços* que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os *serviços sociais e científicos*, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com *organizações públicas não-estatais de serviço*, as “*organizações sociais*”, enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle – controle social, controle de resultados e competição administrada – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais. (id.ib., grifos nossos).

Passa-se do Estado provedor ao Estado gerente (BETANCUR, 2002), desvinculado de seus compromissos clássicos adstritos aos temas de interesse público, já que estes agora

passavam a compor uma lista bastante enxuta de prerrogativas, deveres e funções<sup>9</sup> – entram em cena as organizações (ainda nominadas como sociais), em lugar das instituições sociais. Tal reconfiguração foi objeto da contundente crítica de Chauí (2003):

A instituição social aspira à universalidade. A organização sabe que sua eficácia e seu sucesso dependem de sua particularidade. Isso significa que a instituição tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa, enquanto a organização tem apenas a si mesma como referência, num processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos particulares. (CHAUI, 2003, p. 6).

Esta a “modernização” cultural (e ideológica) proposta pelas agências internacionais, o novo patamar operacional e simbólico que orientaria o planejamento das ações do setor público, sem as peias de uma obrigatória provisão estatal.

Entre os “demais serviços” figurava a educação superior, alardeada como um serviço estatal caro e, em boa medida, oferecido no âmbito de uma institucionalidade ineficiente e desaparelhado para o exercício de suas funções precípuas, vistas, cada vez mais, como elemento funcional ao capitalismo e que deveria orientar-se por critérios gerenciais competitivos de efetividade, eficácia e eficiência, típicos de uma organização baseada em princípios de mercado. A reforma no setor, a completar e a se conjugar àquelas que aqui recenseamos e que dizem respeito à redefinição do papel do Estado, foi se concretizando a partir de mudanças legislativas, iniciando aquele processo que denominamos, com Schwartzman, de “revolução silenciosa no ensino superior” – portarias, decretos, normas etc. foram constituindo, nesse governo, o arcabouço legal reformista.

Nesse contexto, as primeiras iniciativas dos governos FHC voltadas a debater – eventualmente, desenhar e implantar – programas com foco em inclusão, sob princípios que já se vinham discutindo em círculos acadêmicos e nas organizações internacionais, com destaque para a UNESCO, podem ser resumidas nos itens abaixo:

---

<sup>9</sup> Obviamente, trata-se de retórica o discurso de diminuição dessas responsabilidades do Estado: o que concretamente se vê é a ampliação de direitos e provisões, constitucionais ou não, que tendem a se dirigir aos sistemas públicos, nele buscando soluções tanto para as questões da cidadania quanto para as do mundo corporativo. Que o Estado deva ser mínimo, como postulam os neoliberais, parece-nos um viés ideológico que contrasta com suas responsabilidades com a cidadania; que deva ser “enxuto”, entendemos que é uma perspectiva de sustentabilidade que abarca toda e qualquer instituição ou organização, pública ou privada, social ou empresarial.

**1996** - Realiza-se em Brasília o “Seminário Multiculturalismo e Racismo”, no qual se discutiu o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos e a questão do negro na sociedade brasileira.

- Criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com a função de discutir, elaborar e implementar projetos que valorizem os afro-brasileiros.

**1997** - aprovação da lei de criação dos centros universitários, novel instituição criada para desenvolver, no âmbito do setor privado da formação superior, o ensino às massas ausentes dessa formação.

**1998** - Criado o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), vinculado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cujo objetivo é o de promover ações educativas nas áreas da reforma agrária.

- Portaria MEC nº 679/99 – Dispõe sobre os requisitos de acessibilidade a pessoas portadoras de deficiências, para instruir processo de autorização e de reconhecimento de cursos e de credenciamento de instituições.

**2002** – Instituição do Programa Nacional de Ações Afirmativas, que institucionaliza, no âmbito da administração pública federal, metas percentuais para negros, mulheres, portadores de necessidades especiais no preenchimento de cargos, além da adoção de um critério de classificação para os fornecedores que comprovarem a adoção de medidas compatíveis com os objetivos do Programa.

- Governo Federal institui o Programa Diversidade na Universidade, que visa ampliar a inclusão sócio-racial, oferecendo apoio e financiamento a instituições que promovem a inclusão de negros e indígenas.

Os itens referem-se a proposições advindas do interior do próprio governo em resposta aos reclamos da sociedade organizada. Selecionamos as que tratam mais especificamente do tema da educação, nas quais se percebe um foco ainda tateante sobre a questão da inclusão. O fato é que, no início do governo FHC, persistia na educação superior uma situação deficitária entre vagas ofertadas e demanda estudantil. Havia insuficiência de vagas nas instituições públicas de ensino superior e, paralelamente e na mão inversa, um aumento da procura por formação superior, agravada pela ampliação do número de concluintes do Ensino Médio. Um dos expedientes utilizados pelos governos FHC, seguindo a

diretiva advogada pelas agências internacionais e as preferências ideológicas de sua base política de apoio, foi o de dar os passos legislativos tendentes a desregulamentar o setor, promovendo a flexibilização institucional, a pluralização da oferta de cursos, a descentralização focada na interiorização da oferta. Tal regulamentação seguiu a direção de uma ampla abertura ao setor educacional privado, tendo como argumento justificador o fato de que esse setor possuía capacidade instalada para dar conta da demanda e ociosidade de vagas, e que o mesmo não se verificava na área estatal, além dos impedimentos em termos de custeio para o erário.

Entre tais expedientes, importa lembrar a criação, em 1997, de uma nova figura institucional denominada centro universitário, cujas características principais estavam no usufruto da autonomia universitária no que respeita à abertura e fechamento de vagas e cursos sem necessidade de prévia autorização ministerial, na vocação para promover ensino de qualidade e na liberdade de condução de uma política pedagógica que os desobrigava da tarefa de promover as outras duas pontas do tripé universitário, a saber, a pesquisa e a extensão. Tratava-se da ideia de constituir “universidades de ensino”, isto é, aquelas que se especializassem na transmissão, não na produção de conhecimento, para este fim sendo reservadas as instituições universitárias, em especial, as que nos parece, as públicas. Movimento de tal tipo partindo da autoridade governamental representou a senha para o atendimento, pelo setor privado, dos demandantes por formação superior. O crescimento dos centros universitários foi abrangente e célere, como se pode depreender dos dados de 2007 sobre o estado que detém a maior demanda demográfica por formação universitária e a maior capacidade instalada entre todas as regiões brasileiras:

Os centros universitários, implantados a partir de 1997, tiveram ampla e rápida acolhida no estado – ampla por sua difusão na capital e no interior, em busca de mercados “virgens” e pouco concorridos; rápida porque ela aconteceu num curto espaço de menos de 10 anos, nos quais 47 instituições foram autorizadas no estado. Mais que as universidades e seguindo uma tendência em todas as outras modalidades acadêmicas [...] suas matrículas são ofertadas muito mais no período noturno (71,4%) que no diurno (28,6%). Seguindo uma tendência nacional, apresenta uma maioria de estudantes do sexo feminino (55,2%) em relação ao masculino (44,8%). (SANTOS, 2007, p. 206).

Com a criação de mais este tipo de organização acadêmica, praticamente atingiam-se os objetivos que animaram as mudanças propiciadas pela desregulamentação promovida

pelo governo central: descentralização e flexibilização, com base no que se pode chamar de indução governamental para o mercado privado. Esse basear-se no crescimento do setor privado, obviamente, foi feito às custas do congelamento de vagas na área pública, sempre sob os argumentos de que ampliar a oferta nessa área implicaria contribuir para o agigantamento de um Estado ineficiente, custoso e pouco ágil, absolutamente despreparado para promover uma forte ampliação – em quantidade e qualidade – do contingente de formandos requerido pelos mercados.

De qualquer maneira, as iniciativas de inclusão no superior do período FHC que ensejaram medidas mais concretas que configurassem uma política pública se restringiram, fundamentalmente, ao processo de desregulamentação conforme requerido pelas agências internacionais. No entanto, é possível dizer que diante dos desafios propostos por esses governos, tais iniciativas atingiram os objetivos que declaravam de ampliação da oferta e desoneração da máquina pública.<sup>10</sup> No mesmo movimento – esta a nossa interpretação, já consignada em tese (SANTOS, 2007) –, resolvia-se o problema do mercado universitário, reforçando-o e tornando-o parceiro no atendimento da grande aspiração nacional (e transnacional) que era a de elevar o contingente de estudantes no ensino superior, que a retórica governista e privatista alcunhou como democratização do ensino de terceiro grau. Para além disso, o governo ainda podia vangloriar-se de ter mantido as universidades estatais distantes da concorrência predatória e do ensino sem pesquisa, na medida em que elas cultivavam e, pela diferenciação promovida, consolidavam a imagem de “universidades de pesquisa”.

As estatísticas do superior permitem uma visão mais clara dos resultados dessas ações. O governo fernandista, iniciado em 1995, recebeu o seguinte legado numérico, segundo dados de 1994 (INEP/MEC, consultado em 18.6.12): 1.661.034 estudantes estavam matriculados no nível superior, embora existissem 2.237.023 inscritos em processos vestibulares e apenas 574.135 vagas tenham sido abertas naquele ano. No último ano desse governo, os números indicavam 3.479.913 matriculados, com 4.984.409 inscrições em vestibular e 1.773.087 vagas disponibilizadas – todos os valores foram elevados a mais que o dobro. Se verificada a evolução no número de estabelecimentos de ensino superior, temos

---

<sup>10</sup> O que pode soar estranho é que a justificativa para a desoneração do governo em relação ao superior está no argumento de que, assim, o Estado pode melhor cumprir suas funções na área social – caberia perguntar, então, se um sistema nacional de educação superior não desenvolve um trabalho de natureza social.

que, em 1999 (dados disponíveis no INEP), a proporção era de 63,36% de instituições particulares; já em 2002, fim dos mandatos de FHC, esse percentual saltava para 88%, alcançando um total de 1.442 particulares entre 1.637 IES de todos os tipos. As instituições particulares eram responsáveis por acolher 70% de um total de 3.479.913 de estudantes matriculados no ensino superior, levando em conta que as universidades públicas, dadas suas características de se organizarem, de partida, sempre como universidades e contando com uma multiplicidade de cursos em todas as áreas, tendem a absorver mais estudantes, embora em um número menor de estabelecimentos.

Destarte as críticas dos setores acadêmicos públicos e das associações representativas dos trabalhadores da educação, que entenderam esse movimento como simples massificação comandada pela iniciativa privada e continuaram sua luta pela universidade pública, gratuita e de qualidade, os 8 anos de governos liberal-democráticos são incensados por seus próprios adeptos por terem promovido uma inclusão no ensino superior que foi nomeada democratização, ou pelo menos por terem avançado sensivelmente na direção de ampliar o número de ingressantes na educação superior. E essa incorporação se deu, basicamente, pelas IES particulares.

Especificamente no que compete às ações afirmativas, há que se destacar fatos que corroboram o papel de incentivador do processo de inclusão no ensino superior do governo FHC, com destaque para a assinatura de acordos internacionais, como a célebre *Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Correlatas de Intolerância*, realizada em Durban (África do Sul), em 2001, por meio da qual a Organização das Nações Unidas – ONU reconhece mundialmente o racismo e a discriminação e propõe ações para eliminá-los. O Brasil foi, já no final desse governo, um dos países signatários do documento final que prevê, entre outras coisas, o “combate do flagelo do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, plena e efetivamente, como questão prioritária”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001)

Como demonstram alguns estudos sobre o ensino universitário no Brasil, de modo geral a educação superior constitui um bem cultural acessível a uma minoria que pertence a classes socialmente favorecidas (VIEIRA, 1989). Percebe-se, contudo, a partir de determinados marcos regulatórios – como no caso da própria Conferência de Durban – que se reforçou uma tendência de buscar corrigir desvios históricos presentes na sociedade brasileira, adotando-se ações compensatórias dentro de um amplo espectro de políticas

públicas direcionadas ao alunado afrodescendente egresso do ensino básico, políticas estas que ganharão mais consistência no governo seguinte.

Um dos eventos que confirmam essa tendência foi – conforme aqui aludido – a aprovação, em 2002, do Decreto Presidencial 4228/2002, que institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas, sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, tendo como objetivo, entre outros, a

[...] observância, pelos órgãos da Administração Pública Federal, de requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores. (BRASIL. 2002a).

Ações como essas repercutiram diretamente nas questões do *ingresso* do alunado afrodescendente no ensino superior, por meio da instituição, por exemplo, da Lei Federal 10.558, de novembro de 2002, que cria o programa *Diversidade na Universidade*, mais conhecido pelo codinome “lei de cotas”. Com efeito, criado no âmbito do Ministério da Educação, o Programa tinha como finalidade “implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros” (BRASIL. 2002b), o que resultou numa dinâmica de criação das chamadas *cotas raciais* para o ingresso na universidade pública.

De todo modo, as administrações do PSDB cravaram as estacas teóricas e os arranjos operacionais e políticos a partir dos quais os governos seguintes dariam continuidade ao processo de ampliação da educação superior, para alguns, com algumas mudanças significativas no que se refere à inclusão, para outros, mais do mesmo e na mesma linha político-ideológica.

### **GOVERNOS LULA (2003-2010)**

É certo que o quadro econômico mundial ao longo dos governos Lula foi, em boa medida, mais favorável do que aquele vivido pelos governos anteriores, o que permitiu um posicionamento mais protagônico e soberano (dentro dos limites objetivos de um país localizado na periferia do capitalismo mundial) da nação e do Estado brasileiros. Mas

também é certo que houve uma postura do governo brasileiro, no que respeita aos encaminhamentos em política externa, que pode ser considerada mais proativa e crítica, e que, se não configurou propriamente uma política de enfrentamento (embora tenha havido, por exemplo, no caso do desmonte da ALCA), representou uma voz mais vinculada a objetivos nacionais, como no tratamento do comércio desigual e na diretiva de fortalecimento do mercado interno, e regionais, casos do fortalecimento do Mercosul, da liderança das forças de paz no Haiti e da mediação diplomática na questão de Honduras. O que se perseguia com esse protagonismo externo era o velho sonho de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas, para além disso, estabelecia-se uma rota de perseguir um lugar de potência ao menos regional para o Brasil.

Os governos Lula, de fato, não romperam com as premissas político-administrativas e econômicas dos governos FHC nem com a atualização liberal que elas promoveram na vida econômica e política nacional; antes, delas se beneficiaram e com elas seguiram, buscando, no âmbito estrito do sistema político representativo, a nosso ver, apor sua marca nas políticas ditas sociais. Assim, a lista de iniciativas governamentais nesse período impressiona pela quantidade e, em alguma medida, como defendemos neste texto, também por alguma diferença qualitativa em termos de políticas públicas. Veja-se, por exemplo, a criação, logo no início do primeiro governo, para citar apenas dois casos emblemáticos que até hoje se mantêm, de secretarias específicas (com status de ministério) para cuidar das questões vinculadas a direitos humanos e das mulheres, de racismo e xenofobia.

Mesmo que entendamos que a mesma lógica dos governos peessedebistas tenha vigorado no campo da economia, de forma aparentemente contraditória para um governo que se alardeava democrático-popular, passos importantes foram dados na direção de ampliar o escopo das políticas sociais do governo federal e, ao mesmo tempo, de provê-las de um foco positivamente discriminatório, o mesmo se dando em relação à política educacional para o nível superior. De tal forma que, já em 2004, o governo encaminha à discussão com a sociedade, embora de uma maneira um tanto sôfrega, a primeira versão de seu “Anteprojeto de Reforma da Educação Superior”. A análise acadêmica que compara o documento ministerial com as contribuições dos empresários do setor privado educacional, este reunido em torno do Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação, faz uma avaliação impiedosa do anteprojeto, entendido como uma forma de ajustamento político entre o

setor privado e o público, e denuncia o encontro de posições/interesses nos mesmos termos críticos utilizados para os governos anteriores:

[...] existe uma convergência específica entre os interesses da nova burguesia de serviços educacionais e os do governo, posto que a submissão da universidade pública à racionalidade burguesa e às práticas mercantis acabaria por tornar mais “equânime” a concorrência entre as instituições privadas e públicas. (RODRIGUES, 2007, p.135-136).

Assim, na “Era” Lula, o governo não deixou de atender aos reclamos do mercado privado de educação superior e bem por isso não foi poupado de discursos mais críticos que o viam, em linhas gerais, apenas como continuidade das políticas neoliberais tão refutadas nos governos anteriores, como se pode também depreender da manifestação abaixo, agora de uma voz corporativa:

A submissão às políticas dos organismos internacionais é uma ação e uma opção política consciente das burguesias de cada formação econômico-social dependente. Uma opção política que articula a pressão exercida pelos países imperialistas, através dos organismos internacionais, e simultaneamente, os interesses políticos e econômicos da burguesia ou frações de classe que compõem determinado bloco no poder. A análise da reformulação da educação superior em curso deve também considerar o projeto político-econômico mais amplo do governo Lula, especialmente os valores alocados pelo governo para o pagamento das dívidas externa e interna e o orçamento da união para a educação e, especificamente, para a educação superior durante os dois primeiros anos de governo.

**(<http://www.assistentesocial.com.br/novosite/cadernos/cadespecial11.12.13.pdf>)**.

O maior programa de inclusão no superior dos governos do PT responde pelo nome de Programa Universidade para Todos (ProUni). Criado em 2004 e institucionalizado pela Lei federal 11.096, de 2005, seu objetivo precípua é conceder bolsas a estudantes de famílias com renda *per capita* até 3 salários mínimos, oriundos do ensino médio público e selecionados pelas notas do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. As bolsas são exclusivas para pagamento de mensalidades em instituições privadas de ensino superior que oferecem, em troca da isenção fiscal de que gozam, descontos nos valores. Dados

consolidados desse Programa dão conta de um atendimento, até 2011, de 863.771 estudantes.

No caso das cotas, o “Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil” (In: RIAIPE, 2012, s/p) aponta crescimento, ao longo da segunda metade da década de 1990 e da primeira de 2000, do contingente de estudantes pretos e pardos nas IES. Parcialmente, esse resultado pode ser explicado pelo gradativo uso, entre as instituições públicas, de ações afirmativas para ingresso estudantil e das outras estratégias federais de promoção de acesso nas instituições particulares como o ProUni e o Fies. Em 2006, a taxa bruta de escolaridade no ensino superior foi de 30,7 % entre os brancos e 12,1 % entre os pretos e pardos; no intervalo de dois anos, o indicador entre os brancos avançou 5,1 pontos percentuais e entre os pretos e pardos, 4,3 – consideradas as políticas adotadas, esperava-se um aumento mais acentuado da taxa bruta de escolaridade. Quanto às taxas líquidas de escolaridade dos mesmos segmentos e para os mesmos anos, houve um crescimento percentual entre os jovens brancos de 1% e entre os pretos e pardos de 1,4, que pode ser considerado insuficiente, especialmente quando verificamos os números de beneficiários do ProUni apontados acima.

O mesmo grupo corporativo da área de assistência social que acima mencionamos, aumentou o tom da crítica visando evidenciar os expedientes populistas, e não populares, do governo:

[...] o governo Lula da Silva está destruindo a educação pública brasileira através da privatização em larga escala e da imposição de uma lógica empresarial à educação, caracterizada pela certificação, fragmentação e aligeiramento da formação profissional. Esta destruição está sendo apresentada como “democratização do acesso à educação” para os segmentos mais pauperizados da população brasileira (PROUNI, FIES, educação à distância, política de cotas, projeto escola na fábrica, universidades tecnológicas, cursos seqüenciais, cursos de formação geral e de formação profissional) e busca, assim, legitimar suas ações através de uma eficiente manipulação ideológica: seu verniz democrático-popular. (<http://www.assistentesocial.com.br/novosite/cadernos/cadespecial11.12.13.pdf>).

As principais críticas dirigidas aos programas inclusivos dos governos Lula, nomeadamente ProUni e cotas sociais e raciais (que podemos categorizar como programas de discriminação seletiva, ou de ação afirmativa, mas de todo modo, programas voltados à inclusão), são: 1. Trata-se de uma transferência de recurso público para a iniciativa privada lucrativa, em detrimento da ampliação do setor público; 2. Os beneficiados pelo Programa participam, por causa dos critérios de seleção, com vantagem em relação aos que concorrem nos vestibulares, vantagem questionada; 3. Estudantes que se beneficiam de cotas, seja por critérios raciais seja por critérios de formação anterior na escola pública, apresentariam desempenho inferior ao daqueles que viveram processos seletivos rigorosos. Sobre o primeiro argumento, sua natureza ideológica demanda outro tipo de debate, que aqui não cabe; o segundo apenas confirma a discriminação positiva que é o âmago da política de cotas; quanto ao terceiro, pode ser proficientemente respondidos com as ponderações de Rouanet ([www.oocities.org/br/eticaejustica/politicasafirmativas.pdf](http://www.oocities.org/br/eticaejustica/politicasafirmativas.pdf), acesso em 10.6.12):

Haveria uma perda de qualidade com a inclusão de alunos cotistas? (...) a pequena superioridade dos alunos não-cotistas no desempenho no vestibular, realizado em 2005, é igualada ou superada em todos os cursos – Ciências econômicas, Educação Artística, Engenharia Civil, Física, Medicina, Letras, Educação Física, Farmácia e Odontologia. Como exemplo, no curso de Ciências Econômicas, a relação de desempenho entre alunos cotistas e não-cotistas no vestibular era de nota 549,6 a 566,8, enquanto que no curso a média dos primeiros ficou em 6,5 e a dos segundos em 6,4. No curso de Física, a relação no vestibular era de nota 500,8 para 524,9, enquanto que no curso a média é de 5,4 para 4,5. No de Medicina, no vestibular a nota foi de 647,0 e 670,1 para 7,9 e 7,6 de médias respectivas. O único curso em que a média no curso foi ligeiramente abaixo foi em Odontologia, com 469,9 a 503,4 no vestibular contra 6,9 e 7,2 no curso, o que não chega a ser uma diferença muito grande. Em conclusão, a pequena desigualdade no vestibular, que o sistema de cotas visa justamente sanar, é amplamente compensada durante o curso. (ROUANET, [www.oocities.org/br/eticaejustica/politicasafirmativas.pdf](http://www.oocities.org/br/eticaejustica/politicasafirmativas.pdf), acesso em 10.6.12).

Serão necessários estudos mais detalhados para se tirar a prova dos nove em relação aos impactos gerados por esses programas no que se refere a uma efetiva inclusão, algo que apresente uma tendência e não simplesmente o retrato de uma conjuntura. O que se pode dizer é que, muito provavelmente, no âmbito de quase 1 milhão de bolsas do ProUni, por exemplo, boa parte dos estudantes abrangidos sequer teria ultrapassado as portas de um

campus universitário. E convenhamos que o número impressiona, além do fato de o sistema de cotas raciais ter sido adotado por 20 universidades públicas e em 14 estados brasileiros; a nota do ENEM como critério seletivo é utilizada por muitas instituições particulares de ensino do país, mostrando seu espalhamento pelo território nacional. O fato mesmo de o governo federal praticamente ter eliminado a forma anterior de ingresso nas universidades federais, o tradicional vestibular, parece-nos uma iniciativa muito positiva de nacionalização das vagas, favorecendo uma benvinda mobilidade estudantil em território brasileiro, e de superação dos gargalos elitistas que, no mais das vezes, fechava às portas do ensino superior público aos advindos da escola estatal.

Para o caso específico do sistema de cotas raciais, pode-se avançar ainda mais, transcrevendo um longo trecho da defesa feita pelo cientista político e professor da UERJ João Feres Jr., especialista no debate das ações afirmativas, em audiência pública no Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade das cotas para negros, e que falam por si só:

Historicamente, em todos os contextos sociais e políticos em que foi implantada, a ação afirmativa baseou-se em três justificações básicas: reparação, justiça social e diversidade. (...) Políticas de ação afirmativa são baseadas no princípio da discriminação positiva, que funciona como uma violação tópica, limitada, do princípio da igualdade universal. Quase todas as políticas do Estado de Bem-Estar Social operam da mesma forma: distribuem recursos (públicos) que pertencem igualmente a todos de maneira desigual para se promover o bem geral, o interesse comum, ou mesmo o interesse nacional. Por fim temos o argumento da diversidade, segundo o qual todos os seguimentos sociais devem estar representados nas instituições de prestígio, afluência e poder em uma sociedade verdadeiramente democrática. Esse argumento, de origem norte-americana e não muito comum no Brasil, tem duas interpretações possíveis. A primeira é em tudo similar à da justiça social exposta acima: o alijamento sistemático de um grupo social dessas posições em si já constitui uma injustiça. A segunda é baseada na idéia de que a diversidade contribui para a qualidade das próprias instituições que a promovem: o ensino universitário e a experiência universitária seriam enriquecidos pela inclusão de pessoas com diferentes histórias de vida, que até então estavam ausentes desse espaço. (...) Não há, portanto, bases para se argumentar que a ação afirmativa é inconstitucional porque ela opera um tipo de discriminação. Se assim procedermos, igualando discriminação positiva e negativa, seremos obrigados a declarar como inconstitucionais também as políticas do BNDES, o bolsa família (...) (In: [www.stf.jus.br/.../processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/.../Apres..](http://www.stf.jus.br/.../processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/.../Apres..) ADPF STF-ADPF 186 . Acesso em 20.6.12).

A argumentação dos dois professores, de cujos textos nos valem como citação, utilizam-se, precisamente, das formulações de Rawls sobre uma teoria da justiça como equidade.

No que diz respeito à criação de órgãos destinados a promover a igualdade racial e incentivar políticas públicas, durante o governo Lula, cabe citar, entre outras, a criação, em 2003, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, por meio da Lei 10.678/ 2003, órgão de assessoramento à Presidência da República, com competência na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial e de avaliação das políticas públicas afirmativas, além da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos.

Como complemento desse Programa, pode-se apontar a criação de outros que, de certo modo, continuam e reforçam os propósitos reparatórios do ProUni e demais programas similares, como a criação do Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais – UNIAFRO, criado pela Resolução nº 14, de 2008, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Por meio dessa resolução, o Ministério da Educação estabeleceu critérios para assistência financeira às instituições de educação superior com o objetivo de fomentar ações voltadas para a formação inicial e continuada de professores da educação básica e para a elaboração de material didático específico no âmbito do referido programa.

Complementem-se essas análises preliminares com alguns poucos dados estatísticos do superior, para se ter uma medida mais geral de resultados dessas ações. O governo Lula, iniciado em 2003, recebeu de seu antecessor, segundo dados do ano anterior ((INEP/MEC, consultado em 18.6.12), 3.479.913 milhões de estudantes matriculados no nível superior; em 2007, quase um milhão de novos ingressantes haviam se incorporado a esse contingente. Ao longo de todo o período do governo Lula da Silva foram criadas 14 novas universidades federais, algumas delas com propósitos diferenciados como a UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul, instituição multicampi presente em 3 estados brasileiros e cujo estatuto define seu projeto como popular e incorpora a sua gestão um conselho diretivo com representação da sociedade local; a Unisul – Universidade do Mercosul, bilíngue e arrematadora de professores e estudantes de todos os países que integram o bloco; a Unilab – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, que, como o próprio nome diz, trabalha na direção da integração das ex-colônias

portuguesas, utilizando o expediente da língua comum como cimento de unidade, entre outras iniciativas interessantes e novíssimas em seus objetivos e constituição, casos da Unipampa e da rede Unifesp de universidades.

Por fim, resta apenas mencionar o que consideramos um grande trunfo que os governos Lula da Sila souberam utilizar: o Processo de Seleção Unificado – SISU, que permite, por meio do Exame Nacional do Ensino Médio, buscar vagas na rede federal de universidades de quase todo o país e que, no ano passado, registrou dois milhões de inscrições, ampliando não apenas o acesso, mas a mobilidade dos estudantes pelo país afora.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste ensaio foi apresentar uma análise preliminar e comparativa sobre a direção das mudanças implementadas ao longo dos recentes governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva, para tanto utilizando a teoria da justiça como equidade de John Rawls. Isso permitiu estabelecer uma análise que tensiona as relações entre os conceitos de igualdade e equidade, avançando na hipótese, que acreditamos válida, de que os governos FHC se orientaram pela noção de igualdade formal, enquanto os de Lula se aproximaram da noção de equidade no que se refere à orientação de políticas públicas voltadas à educação superior.

Ao rastreamos os contextos internacionais de cada governo, foi possível apontar as condicionantes econômicas e políticas que constrangeram suas políticas internas. No primeiro caso, o dos governos do PSDB, elas foram de fato mais restritivas, e no dos governos do PT, mais venturosas. A concepção de um Estado-Gerente em substituição a um Estado de Bem-Estar Social – que, na verdade, jamais existiu no Brasil – deu a tônica do modelo político-ideológico que se seguia e cujo objetivo maior era inserir o país no quadro das nações aptas ao refinanciamento de suas dívidas e ao recebimento de capitais estrangeiros. A agenda neoliberal expressa pelas agências multilaterais e pelos centros do capitalismo avançado foi intensamente utilizada pelos psdbistas, demarcando uma política educacional para o superior que restringia os investimentos públicos, induzia o fortalecimento do mercado privado da educação e dirigia antigos e novos demandantes a esse nicho de mercado. No entanto, deram os primeiros passos no debate de políticas de

ação afirmativa, ou de discriminação positiva, cuja implantação timidamente iniciaram, e na reforma das leis que auxiliariam na criação de um sistema federal de educação superior. Pode-se concluir que esses governos, autodenominados socialdemocratas, optaram por resolver a restrição à demanda por formação superior no quadro das empresas mercantis de educação, em sintonia com o Consenso de Washington, ainda em voga à época, e dos desideratos da Organização Mundial do Comércio e outras agências multilaterais de tornar mercadorias comercializáveis os sistemas de educação nacionais. Obviamente, as relações políticas de força na base de apoio governista favoreceram tal direção e a ânsia reformista em administração e em economia foi uma constante.

Os governos seguintes, com outras convicções ideológicas e apoiados num distinto leque de forças, encontrou o campo das reformas econômicas e gerenciais bem encaminhado, não tendo de enfrentar o ônus das privatizações nem o impacto de fortes crises do sistema produtivo. No embalo de uma economia internacional que reacendia em dinamismo, de uma política mundial mobilizada em torno de uma agenda mais diversificada (direitos humanos, meio ambiente...) e de uma diretiva política de fortalecer o mercado interno, manteve os princípios centrais da economia de mercado, mas buscou nichos de atuação que revelavam uma intenção de exercer o protagonismo tanto político, especialmente na pauta externa, quanto social em outra direção. Estão incluídas, neste caso, as reformas na área da educação superior, que se pautaram pela ampliação dos investimentos públicos e por uma concepção de equidade que significou, em poucas palavras, tratar os diferentes de forma diferente, ou desigualmente aos desiguais.

Entendemos que as conquistas que se conseguiram, e que ainda estão em curso, com as políticas balizadas no princípio da equidade permitem aos regimes constitucionais democráticos promover um gradativo ajuste de contas com a histórica desigualdade social, especialmente em sua faceta de desigualdade de oportunidades, além de buscar o salutar estancamento de sua reprodução social. E essa breve análise da política para a educação superior nos leva a supor, mais do que confiar, que essas mudanças apenas se iniciam.

Por fim, ousamos apontar a perspectiva da equidade como orientação ideológico-programática de governo mais favorável ao desenvolvimento e implantação de políticas públicas na direção de uma efetiva justiça social, para o caso de governos fincados nos marcos do Estado Democrático de Direito. O que nos leva à esperança de que as conquistas

advindas dessas políticas concretizem mudanças sociais profundas que poderão, ao longo do tempo, propiciar transformações políticas de mesma envergadura.

## REFERÊNCIAS

BETANCUR, Nicolás. Las políticas universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado proveedor al Estado gerente. In: *PENSAMIENTO UNIVERSITARIO*. N. 9, La Plata, oct. 2002.

BRASIL. Decreto n.º 4228, de 13 de maio de 2002. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 mai. 2002a. (<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/legis07.pdf>)

BRASIL, Lei n.º 10.558, de 13 de novembro de 2002. Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências (Alterada pela lei n.º 11.507, de 20 de julho de 2007). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 nov. 2002b. ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10558.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10558.htm))

BRASIL, Lei n.º 10.639, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2003. ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm))

CHAUÍ, Marilena. *A universidade pública sob nova perspectiva*. Conferência na sessão de abertura da 26ª Reunião Anual da ANPEd, Poços de Caldas, MG, 5 de outubro de 2003. <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FUNES, Maurício. In: FOLHA DE SÃO PAULO, 08/08/2010, Opinião A3, seção Tendências e Debates.

HADDAD, Sérgio (org.). *Banco Mundial, OMC e FMI – o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2008.

JEZINE, Edineide; BATISTA, M. do S.X.; MONFREDINI, Ivanise; SANTOS, Eduardo. Globalização e Política para a Educação Superior no Brasil: as lutas sociais e a lógica mercantilista. In: TEODORO, Antonio (org.). *A Educação Superior no Espaço Iberoamericano – do elitismo à transnacionalização*. Lisboa: Ceief: Instituto de Ciências da Educação: ULHT: Edições Universitárias Lusófonas, 2010. (Coleção Ciências da Educação - Série Debates e Perspectivas).

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO / FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. “Cotas Raciais” ([http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=121](http://www.palmares.gov.br/?page_id=121)). Consultado em 01/2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Conferencia Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Correlatas de Intolerância*. Durban, 2001

([http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/df63f5ce6e120207c1256b4f005438e2/\\$FILE/N0221546.pdf](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/df63f5ce6e120207c1256b4f005438e2/$FILE/N0221546.pdf))

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. (Trad.: Almiro Pissetta e Lenita M.R.Esteves). São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIAPE. *Informe Nacional Brasil – Uninove*, UFBA, Unisul. Programa Marco Interuniversitario para una Política de Equidad y Cohesión Social en la Educación Superior; Programa Alfa de la Unión Europea para América Latina. Lisboa: 2012. Acessível em [www.riaipe.org.br](http://www.riaipe.org.br)

RODRIGUES, José. Frações burguesas em disputa e a educação superior no Governo Lula.

*Rev. Bras. Educ.* vol.12 no.34. Rio de Janeiro, Jan./Abr. 2007

<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782007000100010>

ROMÃO, J. E. Neoliberalismo e cultura universitária. In: SILVA, Franklin Leopoldo e. *Conciliação, neoliberalismo e educação*. São Paulo: Annablume; Fundunesp, 1996, ps. 57-147.

SANTOS, José Eduardo de Oliveira. *Transformações na educação superior brasileira: presença e participação dos centros universitários do estado de São Paulo (1997-2006)*. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-25062007-105943/>>. Acesso em: 2012-11-19.

SANTOS, Renato Emerson dos. “Redefinindo os termos do debate sobre a democratização da universidade: as experiências do Programa Políticas da Cor”. In: GOMES, Nilma Lino & MARTINS, Aracy Alves (orgs.). *Afirmando Direitos. Acesso e Permanência de Jovens Negros na Universidade*. Belo Horizonte, Autêntica, 2006, p. 17-31.

SCHWARTZMAN, Simon. *A revolução silenciosa no ensino superior*. Texto apresentado no Seminário “O sistema de ensino superior brasileiro em transformação”. NUPES-USP, março de 2000. (mimeo)

SILVÉRIO, Valter Roberto. *Tempo Social*. vol.18, n.2. São Paulo: Nov. 2006. In: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010320702006000200017&script=sci\\_artt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010320702006000200017&script=sci_artt)  
[Print](#) version ISSN 0103-2070. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702006000200017> Acesso em 20.6.12

VIEIRA, Sofia Lerche. “A democratização da universidade e a socialização do conhecimento”. In: FÁVERO, Maria de Lourdes (org.). *A universidade em questão*. São Paulo, Cortez / Autores Associados, 1989, p. 11-26.

## REFERÊNCIAS VIRTUAIS

<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>

<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/cultura/2003/04/13/000.htm>

[www.stf.jus.br/.../processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/.../Apres...](http://www.stf.jus.br/.../processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/.../Apres...)

<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,universidades-federais-criadas-na-gestao-lula-mantem-desigualdades,760039,0.htm> – Acessado em 18.6.12

[www.oocities.org/br/eticaejustica/politicasafirmativas.pdf](http://www.oocities.org/br/eticaejustica/politicasafirmativas.pdf)