

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

## **Uma análise de suas motivações e aplicação.**

Ruy de Deus e Mello Neto, .Fábio da Silva Paiva y Mariana Lins de Oliveira.

Cita:

Ruy de Deus e Mello Neto, .Fábio da Silva Paiva y Mariana Lins de Oliveira (2009). *Uma análise de suas motivações e aplicação. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/2028>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Uma análise de suas motivações e aplicação

***Prof. Ruy de Deus e Mello Neto (mestrando)***

***Prof. Fábio da Silva Paiva (mestrando)***

***Prof.ª Mariana Lins de Oliveira (mestranda)***

**PPGE-UFPE**

*Ruy\_matematica@yahoo.com.br*

## **O Brasil, sua história recente de ação afirmativa**

É importante destacar que durante os “anos de chumbo” do regime militar brasileiro, pouca coisa no sentido de equiparar desigualdades foi feita. Diante de um fordismo emergente, os militares colocaram de lado políticas compensatórias, o que fez com que o abismo dentre classes fosse acentuado. Carvalho(1999) destaca que o fordismo no Brasil aconteceu de forma atrasada e caricatural. O mundo “desenvolvido” já se despedia do fordismo e o Brasil ainda começava sua ‘idade de ouro’, o chamado milagre brasileiro, onde o PIB brasileiro oscilou em 7% ao ano. Ele destaca também que a grande diferença entre o fordismo brasileiro e o aplicado no “mundo desenvolvido”, é a inexistência de um welfare-state. Mesmo diante da possibilidade de aplicação de políticas que atingissem as demandas sociais da população, o estado, extremamente interventor, deixou de lado essas políticas. Outra diferença destacada pelo autor é o fato que o fordismo brasileiro não tinha, diferente do fordismo tradicional, em sua política econômica, o repasse aos salários o ganho de produção. Para o fordismo tradicional a valorização salarial é diretamente ligada a criação e fomentação de um mercado consumidor de massa. E no Brasil a concentração de renda

foi vista como uma condição necessária ao crescimento, o que reforçou ainda mais o abismo econômico entre os diferentes grupos na sociedade.

Em 1961 a criação da Universidade de Brasília permitiu vislumbrar uma nova proposta de universidade pública brasileira. Entre 1946 e 1964 trouxe a tona inúmeros nomes de pesquisadores da educação que marcaram a história educacional brasileira. Dentre eles se destacam Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Carneiro Leão, Armando Hildebrand, Pachoal Leme, Paulo Freire, Lauro de Oliveira Lima, Darcy Ribeiro entre outros. O que provocou inúmeras mudanças nas bases estruturais da educação brasileira, porém, após o golpe militar, a grande maioria destes educadores foram perseguidos por seu posicionamento ideológico de esquerda e muitos foram afastados de suas funções, presos, exilados ou até mesmo mortos. Calando por grande tempo o ideal “revolucionário” para a educação que traziam em seus estudos.

Deu-se a partir daí um período turbulento da história brasileira. Os estudantes foram calados, com a proibição de movimentos estudantis. Os professores que não concordavam com as políticas do regime foram retirados das salas de aula. Universidades foram invadidas e todos os direitos da população foram cassados. Diante desta repressão, e diante da necessidade de aplicação de um modelo de crescimento econômico que justificasse a falta de liberdades em prol de um crescimento e desenvolvimento nacional, foi criado pelo governo militar programas de “inclusão”. Programas estes que visavam, acima de tudo, forjar um desenvolvimento nacional real. A partir deste momento, houve uma enorme expansão das universidades brasileira, buscando com isso contemplar os excedentes (alunos não contemplados com vagas em universidades públicas), deixando claro o modelo tecnicista da universidade, deixando de lado toda e qualquer pesquisa de cunho social (vista pelo governo como subversiva). Foi também criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAF, substituindo o método Paulo freire, ele propunha erradicar o analfabetismo no Brasil, coisa que nunca conseguiu, pois visava uma alfabetização funcional onde o aluno terminava por saber apenas assinar o próprio nome. Em 1971 é instituída a Lei 5.692, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Que tinha entre suas características mais marcantes, a de tentar dar a formação educacional um cunho técnico profissionalizante, dentro do espírito do ‘milagre econômico nacional’ e seu fordismo retardado. A educação deveria servir pra o aumento da produção brasileira.

Diante disto, o governo militar deixou relegado ao esquecimento à educação básica em detrimento da educação superior. O que, junto a já desigual condição entre os grupos sociais, levou a formação do abismo sócio econômico, encontrado hoje, entre as classes brasileiras. Abismo este que é refletido entre todos os grupos sociais.

No Brasil, com sua redemocratização, alguns movimentos sociais começaram a exigir uma postura ativa do poder público, diante de questões como raça, gênero, etnia, e conseqüentemente a adoção de medidas específicas para a sua solução. Dentre as diversas “soluções”, discutiu-se muito a questão das ações afirmativas. Apesar de um lampejo de política de cotas racial em empresas privadas, proposto por técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior, em 1968, como forma de solucionar o problema da discriminação do racismo (que não foi aprovada pelos militares). Somente nos anos 80 haverá a primeira discussão sobre políticas de ação afirmativa no Brasil. Com a formulação de um projeto de lei, do então deputado federal Abdias Nascimento, no projeto de Lei n. 1.332, de 1983, se propõe uma ação compensatória estabelecida por mecanismos de compensação para negros. Este projeto propunha 20% de vagas para mulheres negras e 20% de vagas para homens negros, no processo de seleção de candidatos ao serviço público; bolsas de estudo; incentivos às empresas privadas para a eliminação da prática de discriminação racial; incorporação da imagem positiva da família negra brasileira ao sistema de ensino a literatura didática e paradidática, bem como a introdução da história das civilizações africanas e do africano no Brasil. Tal projeto nunca foi aprovado pelo congresso nacional, mas serviu como marco inicial do movimento em prol de políticas compensatória para os grupos até então em piores condições socioeconômicas.

Em 1988 é promulgada a nova constituição nacional, como processo da redemocratização nacional, e trás em seu texto novidades como a proteção ao mercado de trabalho feminino, dando ênfase que isto é um direito social e a reserva de percentuais de cargos e empregos públicos a deficientes físicos. Em seu texto destacava:

“O Título II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais, capítulo II. Dos Direitos Sociais, artigo 7º, estabelece como direito dos trabalhadores a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei[...]

Da organização do Estado, Capítulo VII. Da Administração Pública no seu artigo 37, estabelece que a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão.”(Brasil, 1988)

Isto é, por muitos, interpretado como a legalização das ações afirmativas no Brasil. Indicaria o reconhecimento do poder público da existência de um problema de discriminação racial, étnica, de gênero e restrições em relação aos portadores de deficiência física no país. Ainda assim, devido ao circunstancial caráter das ações no Brasil, nenhuma política substancial é implementada.

Na década de 90, algumas mudanças mais significativas começam a ocorrer. Em 1995 a primeira política de cotas nacional é adotada. A legislação eleitoral estabelece que deva se ter uma cota mínima de 30% de mulheres para a candidatura em todos os partidos políticos. Tal cota tem origem em experiência semelhante ocorrida anteriormente no Partido dos Trabalhadores, em 1991, e na Central Única dos Trabalhadores – CUT, em 1993, decorrente de pressão e reivindicação do movimento feminista.

O movimento negro, por sua vez, na ‘Marcha Zumbi contra o racismo, pela Cidadania e a Vida’, em 1996, apresentou seu momento de pressão ao poder público, em prol do esforço de pensar propostas de políticas públicas para a população negra. Tal movimento apresentou ao governo federal o ‘Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial’, incluindo entre suas sugestões incorporar o quesito cor em diversos sistemas de informação; estabelecer incentivos fiscais a empresas que adotarem promoção da igualdade racial; instalar, no âmbito do Ministério do Trabalho, a Câmara Permanente de Promoção da Igualdade, que deverá se ocupar de diagnósticos e proposições de políticas de promoção da igualdade no trabalho; regulamentar o artigo da constituição federal que prevê a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; implementar a ‘Convenção Sobre Eliminação da Discriminação Racial no Ensino’; conceder bolsas remunerada para adolescentes negros de baixa renda, para acesso e conclusão de primeiro e segundo graus; desenvolver ações afirmativas para acesso dos negros ao curso profissionalizante, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta; assegurar a representação proporcional dos grupos étnicos raciais nas campanhas de comunicação do governo e de entidades que com eles mantenham relações econômicas e políticas. Tal programa representou o que de mais impactante aconteceu quanto a políticas de ação afirmativa até então. Sua importância é fundamental para o processo que viria a ocorrer posteriormente no Brasil. De qualquer forma, a presidência da república, recebeu este documento e diante da pressão popular, por decreto, cria o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, para desenvolver políticas de valorização e promoção da população negra. Foram realizados dois seminários para discutir ações afirmativas (um em Salvador - BA e um em Vitória - ES), de onde se elaborou 46 propostas, abrangendo áreas como educação, trabalho, comunicação e saúde. Poucas destas políticas foram efetivamente implementadas, e dentre estas, todas receberam poucos recursos e conseqüentemente tiveram seu impacto restrito, tornando-se pouco efetivas.

Em maio de 1996, a recém criada Secretaria de Direitos Humanos, lança o Programa Nacional dos Direitos Humanos - PNDH, que estabelece, entre outras coisas, desenvolver ações afirmativas em prol da população negra e formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra, apoiando a iniciativa privada que fomentar tal processo. No

mesmo ano o Instituto de Pesquisa Econômica – IPEA realiza o ‘Seminário de Ações Afirmativas: Estratégias Anti-discriminatórias?’ Ainda neste se ano realiza também o ‘Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneo’, promovido pelo Ministério da Justiça em Brasília.

Na educação algumas políticas, mesmo que pontuais, trata-se da questão racial com certa diferenciação. Pela primeira vez é colocado, nos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN, no Programa Nacional do Livro e no Manual Superando o Racismo na Escola, a questão do preconceito racial. Entretanto a educação superior é deixada de lado, muito por conta da política neoliberal adotada pelo governo nacional da época. Até o começo do século 21, ficaram por conta da sociedade civil as políticas de compensação. Sejam por meio de empresas, grupo de estudantes ou movimentos sociais, as políticas de compensação ficaram nas mãos da sociedade civil que em sua maioria das vezes atuavam em três tipos de ações:

- Aulas complementares - Geralmente em cursos preparatórios para o vestibular ou até mesmo cursos de verão, reforçando o estudo durante a permanência do estudante na faculdade;
- Financiamento de custos - Buscando o acesso e permanência nos cursos universitários, seja por meio de custeio da mensalidade em instituições privadas; seja por meio de bolsas de estudos, auxílio-moradia, alimentação e outros;
- Mudanças no sistema de ingresso nas instituições de ensino superior – Geralmente entre um dos seguintes: sistema de cotas, taxas proporcionais, sistemas de testes alternativos ao vestibular.

Neste sentido são criados inúmeros Pré Vestibulares Populares – PVP’s. Nascimento (2006), estima-se a existência de cerca de dois mil PVP’s no Brasil, fato denominado pelo autor como ‘Movimento dos Cursos Pré-Vestibulares Populares’. Para SANGER (2003), os PVP’s se constituem como espaços de socialização e de troca de experiências que ultrapassam a mera preparação ao vestibular. Servindo, então, como exemplo do controle civil sobre a aplicação de políticas de ação afirmativa.

Somente em 2001 foi aprovado, pelo poder público, políticas de ação afirmativa, seguindo a linha dos projetos anteriores e tendo como base o sistema de cotas raciais. Em setembro de 2001, o ministério do Desenvolvimento Agrário, assinou uma portaria que criou cotas de 20% para negros na estrutura institucional do ministério e do INCRA, devendo ser aplicado também a empresas terceirizadas que trabalhem com o mesmo. O Ministério da Justiça assinou, em dezembro de 2001, portaria que determinava a contratação até o fim do ano seguinte, de contratação de 20% de

negros, 20% de mulheres e 5% de portadores de deficiências físicas para cargo de assessoramento no ministério. Valendo também para as prestadoras de serviço. O Ministério de Relações Exteriores decidiu que, a partir de 2002, serão concedidas 20 bolsas de estudo federais a negros que estejam se preparando para o concurso de admissão ao Instituto Rio Branco, que forma o corpo diplomático brasileiro. Outros órgãos públicos tiveram atitudes semelhantes a partir daí.

A partir da seleção de ingresso, nas universidades estaduais do Rio de Janeiro, no ano de entrada em 2003, o estado do Rio de Janeiro estabelece que 50% das vagas dos cursos de graduação serão destinadas a alunos oriundos de escolas públicas selecionados por meio de um sistema de acompanhamento de desempenho dos estudantes, do ensino médio - SADE. Isto, junto à outra lei que destina 40% das vagas destas universidades a estudantes de origem negra. Tais leis foram um marco da política de ação afirmativa no ensino superior brasileiro. Alguns outros estados implementaram cotas específicas após isto.

No início de 2003, com a entrada do Governo Lula, a expectativa de todos que se opunham ao governo anterior, era de uma total guinada das diretrizes básicas na educação superior. Almejavam-se efetivos avanços no setor educacional, com uma verdadeira ruptura com o processo sutil de “mercadorização” da educação superior. A tradicional ligação do novo governo com os movimentos de esquerda fez com que a população colocasse naquele momento a necessidade de romper com tudo que veio antes.

## **O governo Lula e a criação do ProUni**

No início, o governo Lula se deparou com um modelo de gestão da educação pública de caráter neoliberal. Ou seja, a educação superior pública havia sido deixada de lado por 8 anos, e o crescimento exponencial da quantidade de instituições privadas era evidente. A universidade pública havia sido destroçada e a abertura de cursos pagos dentro da universidade já era uma realidade. As ofertas de vagas nas instituições privadas eram maiores que a demanda e muitas destas instituições já demonstravam o início de uma decadência. Muitas fusões entre instituições ocorrem nesta época a fim de diminuir custos e salvar economicamente estas. Os mecanismos de controle das instituições privadas se mostravam falho e muitas eram as instituições que formavam profissionais sem os saberes necessários ao ofício. O Fundef havia se mostrado incapaz de prover o que se propunha inicialmente. A folha salarial dos funcionários públicos ligados as universidades federais estavam totalmente defasados em relação ao mercado. A educação superior brasileira estava em total colapso.

Aliado a isto, o governo se deparou com uma enorme bancada de deputados ligados a instituições de ensino superior privado, o que impossibilitaria uma fácil mudança nos paradigmas encontrados. E culminou com o crescente poder destas instituições. Como exemplo, em 2006, A Comissão de Educação e Cultura – CEC, da câmara dos deputados, era composta entre outros por: Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), Murilo Zauith (PFL-MS), Átila Lira (PSDB-PI) e Clóvis Fecury (PFL-MA), todos ligados diretamente a instituições de ensino superior privadas. O CEC é o conselho responsável por dar forma a projetos de leis que regem a educação no Brasil. Isto mostra o grau de dificuldade que se encontrou por parte do governo federal. Outro exemplo da força das instituições privadas de ensino superior, é a Frente Parlamentar de Apoio ao Ensino Superior Privado, que foi criada no fim de 2008 e busca lutar pelos “direitos” das universidades privadas. Segundo Bezerra Diniz (2009), dono de uma rede de universidades privadas, estima-se que hoje as instituições privadas de ensino superior empreguem mais de 360 mil pessoas entre professores e auxiliares técnico-administrativos, agregando R\$ 16 bilhões ao PIB em massa salarial, e ainda gerando uma renda indireta superior a R\$ 1 bilhão de reais. Segundo ele também, tal frente parlamentar tem o dever de propor medidas que contribuam para o desenvolvimento do ensino superior do país, através de projetos de leis, outras medidas e o acompanhamento da legislação já existente que atendam o seu desenvolvimento.

Diante disso, em 2003 o governo lula começa o debate em torno da reforma universitária. Segundo NEVES (2004), O processo de reforma universitária, cujas raízes vêm de muito antes de 2003, deveria envolver um longo e extenso debate entre todas as partes interessadas, embora parecesse que os elementos de discussão e participação serão mais retóricos do que reais. Enquanto há uma divergência significativa de opinião sobre a natureza exata da mudança desejada, a maioria concorda que é necessária alguma reforma do sistema. O ensino superior no Brasil estava naquela época em um estado lamentável, oferecendo vagas para menos do que 10% dos alunos em idade escolar, e havia sérios problemas de qualidade, particularmente no setor privado. Existiam algumas instituições de primeira classe entre as universidades estaduais e federais, mas estas estavam se deteriorando rapidamente por conta de um corte de 25% nas verbas anuais e 70% em infraestrutura entre 1995 e 2002. Os debates sobre a reforma prosseguiram e até então não chegaram a um ponto comum. Muitas foram às manifestações de apoio e de crítica ao projeto de reforma encaminhado pelo ministério da educação. Diante da impossibilidade de aplicação de uma reforma mais ampla, seja por parte da bancada parlamentar ligada as universidades privadas, seja pelos movimentos sociais, o governo federal começou a implementar aos poucos mudanças de menor porte. Em forma de programas inicialmente.



Aliado aos interesses das instituições privadas de ensino superior, o governo federal criou o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Que segundo o site do programa:

“O ProUni - Programa Universidade para Todos tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, ele oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderem ao Programa. Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos, o ProUni conta com um sistema de seleção informatizado e impessoal, que confere transparência e segurança ao processo. Os candidatos são selecionados pelas notas obtidas no ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio conjugando-se, desse modo, inclusão à qualidade e mérito dos estudantes com melhores desempenhos acadêmicos.(MEC, 2009)”

Mancebo (2004), destaca:

“...um dos primeiros passos da Reforma Universitária seria a edição de medidas que, a um só tempo, suprissem a necessidade de ampliação da rede de ensino superior e não implicassem gastos para a União(Mancebo, 2004 p.80)”

No texto da proposta do ProUni, tem-se que a forma de cobrança do governo para com as instituições de ensino superior será:

“Art. 8º A instituição que aderir ao PROUNI ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão:

- I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;
- II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;
- III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e
- IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.

§ 1º A isenção de que trata o *caput* recairá sobre o valor da receita auferida em decorrência da realização de atividades de ensino superior.

§ 2º A Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda disciplinará o disposto neste artigo, no prazo de três meses.(Brasil, 2004)”

E neste sentido o ProUni se encaixaria perfeitamente nas intenções do governo federal, já que além de não trazer gastos diretos ao governo, seria uma forma de cobrar impostos das instituições privadas de ensino superior, na forma de concessão de serviços. As faculdades privadas se tornariam uma espécie de prestadora de serviços para o governo federal, que por sua vez não teria grandes custos.

Criado em 2004 e operando desde o início de 2005, o ProUni concede bolsas integrais, de 100% da mensalidade, a estudantes com renda familiar, por pessoa, de até 1,5 salário mínimo (atualmente, R\$ 622,50), e bolsas parciais de 50% da mensalidade a estudantes com renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos (R\$ 1.245). Para concorrer às bolsas do programa, o aluno deve fazer o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).