



UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ROSA MARIA DIEKN DE QUEIROZ

**PROUNI: POLÍTICA DE ACESSO À UNIVERSIDADE E AS
DIFERENTES LEITURAS JURÍDICAS DA ADI 3330**

São Leopoldo, RS.
2018

ROSA MARIA DIEKN DE QUEIROZ

**PROUNI: POLÍTICA DE ACESSO À UNIVERSIDADE E AS
DIFERENTES LEITURAS JURÍDICAS DA ADI 3330**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientador: Prof. Dr. Solon Eduardo Annes Viola

São Leopoldo, RS.
2018

FICHA CATALOGRÁFICA

378

Q3 Queiroz, Rosa Maria Diekn de

PROUNI: política de acesso à universidade e as diferentes leituras jurídicas da ADI 3330 / Rosa Maria Diekn De Queiroz. - São Leopoldo - RS: UNISINOS, 2018.

81 f. ; il. color ; 29 cm.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Solon Eduardo Annes Viola

1. Acesso à educação superior 2. Programa universidade para todos 3. Ação direta de inconstitucionalidade I. Título

CDU 378

Ficha elaborada pelo bibliotecário Luís Eduardo Gauterio Fonseca

ROSA MARIA DIEKN DE QUEIROZ

**PROUNI: POLÍTICA DE ACESSO À UNIVERSIDADE E AS
DIFERENTES LEITURAS JURÍDICAS DA ADI 3330**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Aprovada em ____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Solon Eduardo Annes Viola (UNISINOS)

Prof. Dr. Carlos Alfredo Gadea Castro (UNISINOS)

Profa. Dra. Julice Salvagni (UFRGS)

Dedico este trabalho aos meus filhos Maria Clara e Rodrigo, como exemplo de superação.

RESUMO

O presente documento tem como intuito examinar o Programa Universidade para todos (PROUNI) por meio das diferentes leituras sociológicas e jurídicas expostas no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3330/DF. A metodologia utilizada é o método de estudo de caso, com uma abordagem qualitativa, com enfoque na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3330/DF, julgada em 03 de maio de 2012, pelo Supremo Tribunal Federal. Para a obtenção dos dados, foram utilizadas fontes documentais, tais como livros, artigos, teses pertinentes ao assunto e o acesso à internet. Como resultado do estudo foi possível ensaiar alguns indicadores que demonstram ser o PROUNI, enquanto uma política de ação afirmativa, garantidor para aqueles que ao longo do processo histórico estiveram excluídos culturalmente possam ter garantidos seus direitos de acessar e permanecer no ensino superior. Os dados empíricos foram organizados em três categorias: Educação no Brasil; Temáticas públicas na Educação; Ação Direta de Inconstitucionalidade 3330/DF.

Palavras-chave: Educação Superior; Prouni; Políticas públicas educacionais; Ação direta de inconstitucionalidade.

ABSTRACT

The purpose of this document is to examine the University for All Program (PROUNI) through the different sociologic e legal readings presented in the 3330 / DF Direct Action of Unconstitutionality. The methodology used is the case study method, with a qualitative approach, focusing on the Direct Action of Unconstitutionality 3330 / DF, judged on May 03, 2012, by the Federal Supreme Court. In order to obtain the data, documentary sources were used, such as books, articles, theses related to the subject and access to the internet. As a result of the study it was possible to rehearse some indicators that prove to be PROUNI, while an affirmative action policy, guarantor for those who throughout the historical process were culturally excluded, could have guaranteed their rights to access and remain in higher education. Empirical data were organized into three categories: Education in Brazil; Public themes in Education; Direct Action of Unconstitutionality 3330 / DF.

Keywords: Higher education; Prouni; Educational public policies; Direct action of unconstitutionality.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade para todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISU	Sistema de Seleção Unificada
STF	Supremo Tribunal Federal
UAB	Universidade Aberta do Brasil

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	BREVE SÍNTESE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	13
2.1	A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	22
2.2	O PERÍODO DE EXPANSÃO: A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	24
3	A TEMÁTICA POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO.....	29
3.1	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
3.1.1	O Programa Universidade para todos como política pública educacional.....	32
3.2	AÇÕES AFIRMATIVAS NA EDUCAÇÃO.....	38
3.2.1	Ações afirmativas no direito brasileiro.....	46
3.2.2	Ações afirmativas já implantadas e em andamento no Brasil.....	49
4	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 3.330/2004-DF.....	54
4.1	JULGAMENTO ADI N. 3.330/2004-DF.....	55
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
	REFERÊNCIAS.....	75

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, representou um marco histórico no que se concerne ao estabelecimento de um Estado Democrático de Direito e à garantia de direitos individuais aos cidadãos.

Muito embora as Constituições de 1946 e 1967 tenham previsto direitos sociais relativos aos trabalhadores e empregados, apenas com a Carta Magna de 1988 é que se verificou a previsão de direitos e garantias fundamentais, subdivididos em cinco grupos: direitos individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, verifica-se que, que uma vultosa parcela da sociedade brasileira não goza efetivamente os direitos e garantias assegurados na Constituição de 1988, como por exemplo, o direito à educação. Cabe ao Poder legislativo do Estado, conforme o inc. I, do art. 206 da Carta Magna, “legislar e implementar políticas públicas nesse sentido, uma vez que é seu dever constitucional viabilizar a igualdade de acesso e permanência em escolas e nos variados níveis de ensino” (BRASIL, 1988).

A educação superior no Brasil está em discussão pela sociedade civil há décadas. Entre as várias polêmicas elencadas, alguns aspectos são bem relevantes e atuais, como, por exemplo, a elaboração de políticas públicas construídas para ampliar as formas de acesso, e os embates tanto legislativo e judiciário que as produziram, demonstrando as diferentes formas de pensar a quais setores sociais são destinadas as universidades brasileiras; e, como se pode acompanhar, as questões que envolvem a democratização do ensino e a qualidade do ensino. (MOREIRA et al., 2016, p. 26).

O tema escolhido para esta dissertação se vincula as políticas públicas de expansão do acesso ao ensino superior, notadamente ao PROUNI e aos debates políticos institucionais que levaram setores da sociedade a moverem uma ação judicial de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3330/DF (BRASIL, 2012).

Diante desse contexto, de expansão de acesso ao ensino superior, para a elaboração desta dissertação, surge o seguinte problema de pesquisa: Como um política afirmativa de inclusão, por que o PROUNI teve sua legalidade questionada e qual a interpretação técnico-jurídica que a ação teve no Supremo Tribunal Federal ?

A justificativa de estudo sobre o tema baseia-se em uma pesquisa através da compreensão do contexto histórico que subsidiou o surgimento das políticas de inclusão e a compreensão dos traços da política do PROUNI que se dá através de uma Análise das políticas de inclusão, com enfoque nos impactos sociais do PROUNI e sob uma Análise do posicionamento jurídico da ADI.

O interesse pelo tema nasceu a partir do conhecimento adquirido através da elaboração de relatórios gerenciais no âmbito profissional. Tais relatórios relacionam a vida acadêmica e financeira dos alunos beneficiados pelo PROUNI dos cursos de direito e tecnologia.

Sendo o objetivo principal da presente dissertação, analisar a importância do PROUNI e todo o seu contexto histórico, buscando compreender a interpretação jurídica social da ADI n. 3.330 sob a qual determinados setores da sociedade civil, relacionados a grupos sociais vinculados ao sistema privado de ensino superior, questionaram a legalidade do programa junto STF. Para realizar o aporte para a análise do objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos elementos, as origens históricas do PROUNI como política pública educacional de inclusão social; identificar os Efeitos Sociais do PROUNI enquanto ação afirmativa no Ensino Superior.

Este estudo tem abordagem metodológica qualitativa que, segundo Cresswell (2003), caracteriza pesquisas que enfoquem aspectos subjetivos dos fenômenos estudados. Ainda segundo o mesmo autor, sua natureza é de levantamento ao permitir a identificação histórica que puderam apoiar as análises deste estudo; além disso, análise documental a partir da ADI n. 3330.

O PROUNI, como política pública, visa permitir a democratização do acesso e possibilitar aos jovens – de setores sociais que não compõem as elites – ingressarem, permanecerem e se formarem em Instituições de Ensino Superior. Esta proposta de pesquisa busca compreender a forma pela qual diferentes setores sociais expressaram suas posições quanto à proposta do PROUNI e quais os efeitos que essa política pública representa para a inserção social dos educandos que dela fazem parte.

Esse modelo de financiamento estudantil para alunos no ensino superior não é novo no Brasil. Pelo contrário, o PROUNI veio permitir e dar continuidade aos estudos, para os alunos que não têm condições financeiras de arcar com suas mensalidades possam – com a ajuda do Estado – cursar e terminar o seu curso

superior. O PROUNI é uma política governamental que busca ampliar o acesso e a permanência dos alunos caracterizados por possuir baixa renda no ensino superior, de forma a superar o déficit social com as populações mais negativamente carentes da sociedade brasileira.

Esta dissertação está composta por quatro capítulos: o primeiro traz uma introdução; o segundo engloba uma síntese da linha do tempo da história da educação brasileira; o terceiro aborda questões relacionadas às políticas públicas, com enfoque no PROUNI e as ações afirmativas, sobretudo, no contexto educacional; o quarto e último capítulo traz o texto da ADI n. 3330, bem como as diferentes leituras para a determinação dos votos, apresentando uma análise da ADI n. 3.330 bem como os contextos históricos e sociais que podem ajudar a justificar o voto.

2 BREVE SÍNTESE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é apresentar o contexto histórico da educação brasileira, para compreendermos a relevância da construção sócio-política do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Para Ghiraldelli Junior (2003) a educação em sua origem pode ser derivada de duas palavras do latim e inclusive de ambas são elas: *educere* e *educare*. A primeira, *educere*, significa “conduzir fora”, “dirigir exteriormente”, já a segunda, *educare*, traz o sentido de alimentar, sustentar, criar. Tal derivação dupla deixa transparecer os dois caminhos da filosofia da educação no ocidente. Ambas trazem a ideia de instrução, mas, na primeira o ensino é baseado em regras exteriores em relação àquele que é ensinado, enquanto na segunda o ensino baseia-se na busca de que os alunos sejam motivados, alimentados, incentivados a construírem as regras.

Ferreira (2005, p. 102) define educação como “ato ou efeito de educar(-se). 2. Processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral do ser humano. 3. Civilidade, polidez”.

A educação é de extrema importância para o homem como o próprio ato de sobreviver. Luiz Henrique Beust (2000) relata que tão verdadeira é a nossa necessidade da educação que seria suficiente com comparar-nos aos demais seres vivos e perceber a fragilidade humana especialmente no seu início, em que seria impossível a sobrevivência sem cuidados e atenção especial de um adulto durante longos anos. O homem depende do aprendizado e no reino animal é um dos que tem menor quantidade de respostas automáticas para a vida e ainda um dos leques instintivos menos elaborados.

De acordo com Ghiraldelli Junior (2003), o período colonial no Brasil vai de 1500 até 1822, quando se tem a Independência. A educação regular e relativamente institucional durante esse período passou por três fases: a que a educação foi conduzida de forma predominante pelos jesuítas; a das reformas do Marquês de Pombal, marcada pelo banimento dos jesuítas do Brasil e de Portugal, no ano de 1789; por fim àquela em que o Rei de Portugal, Dom João VI, fugindo de Napoleão traz a Corte para o Brasil (1808- 1821).

Para Pilleti (1997), a educação no Brasil teve seu início após cinquenta anos de sua conquista, quando D. João III criou o governo geral, que coube inicialmente a Tomé de Souza. Nesse mesmo período, ancoraram no país o padre Manoel da

Nóbrega e dois jesuítas que tinham duas tarefas principais: a pregação da fé católica e o trabalho educacional. Depois de algum tempo na colônia, perceberam que alcançariam de forma mais eficaz seus objetivos através da educação.

Ghiraldelli Junior (2003) diz que Manoel da Nóbrega elaborou um plano de ensino com duas etapas: a primeira, “escolar de ler e escrever”, em que se ensinava o português e a doutrina cristã; uma segunda etapa era a escola de música. Em determinado momento da segunda etapa o estudante podia optar por aprender um ofício do campo ou seguir estudos de gramática finalizando com estudos na Europa.

No ano de 1759, o Marquês de Pombal, primeiro ministro de D. José I, influenciado pelas ideias iluministas¹ expulsou os jesuítas de todo o Império português. Em Portugal, as reformas do referido Marquês, estava inserido em um projeto de reconstrução cultural que culminaram na criação de um sistema de ensino público com características mais modernas e populares. Para Souza (2005, p. 49), no Brasil “foi feita a supressão pura e simples do sistema que havia. Desmontando, assim, o sistema de ensino implantado”.

Para Pereira (2006), com o fim do ensino oferecido pelos jesuítas, a educação passa para as mãos do Estado que cria as aulas régias, as quais nem de longe tinham condições de substituir o eficiente sistema anterior. Essas aulas eram financiadas por um imposto colonial chamado “subsídio literário”. De acordo com Pilleti (1997), o objetivo das reformas pombalinas foi realizar a substituição da escola que servia somente aos interesses da fé pela escola benéfica aos objetivos do Estado.

Para Lourenço (1930), o Brasil era apresentado à Família Real como uma colônia portuguesa sem acesso à cultura vivenciada na Europa, à margem das manifestações culturais da época e convivendo apenas com uma metrópole incapaz de desenvolver um sistema de educação pública e extensiva. A família real não tinha nenhum interesse em trazer educação ao povo, já que por sua vez estava mais preocupada em manter a colônia sob controle, a qual apresentava 99% da população analfabeta no referido período.

Ainda, segundo Ribeiro (1993), posteriormente, veio a Independência e, com ela, a Constituição de 1824, que deixou ao encargo das províncias a estruturação, organização e manutenção do ensino primário e secundário, enquanto ao governo

¹O iluminismo, ou século das luzes, representa um movimento intelectual e filosófico que incluiu ideias centradas na autoridade e legitimidade, defendendo liberdade, progresso, tolerância, fraternidade e separação Igreja-Estado, na Europa, durante o século XVIII. (REILS, 2004).

central cabia a responsabilidade do ensino superior. Mesmo em províncias mais poderosas como Rio de Janeiro e São Paulo a população escrava não tinha acesso ao sistema escolar. O acesso ao sistema escolar não era direito das mulheres, sendo apenas em poucos casos. Nessa mesma época, o Estado através da Lei de 15 de outubro de 1827, adota o método Lancaster², para suprir a falta de professores, o método previa o uso de alunos-monitores para dirigir os trabalhos em sala de aula.

Durante a primeira República foram poucas as alterações, mantendo-se o sistema dualista em que se favoreciam as elites em prejuízo da educação popular. A nova Carta Magna de 1881, artigo 72, assegura o direito à educação gratuita ao dizer que a Constituição “assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, que será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (BRASIL, 1881).

Ghiraldelli Junior (2003) diz que uma diferença importante a ser ressaltada é que nesse período ocorreu uma maior abertura ao debate sobre as políticas educacionais. Na década de 1920, jovens intelectuais buscaram dar consciência à educação estatal nas várias capitais do País. Entre eles, destaca-se Fernando Azevedo, que foi o deflagrador de reformas educacionais no Distrito Federal, tais reformas por serem na capital tinha maior repercussão e ainda tocaram um ponto polêmico: a prática educacional brasileira, enraizada desde o Império, e a proposta de novas práticas e novos métodos.

Para Ferreira (2012), paralelo a essas reformas foi instituída no ano de 1924 a Associação Brasileira de Educação (ABE)³ entidade que ficou responsável pela divulgação de estudos e artigos sobre a educação.

Neste mesmo período as relações entre os Estados Unidos e o Brasil abriram espaços para a importação de modelos educacionais produtivistas e tecnicistas em resultado dos convênios com agências estadunidenses durante o regime militar no Brasil. Naquele momento, o mundo vivenciava uma expansão urbana e crescimento industrial, e foi percebida a necessidade do país ser preparado para que acompanhasse tal desenvolvimento (SILVA, 2008).

²Método Lancaster, ou ensino mútuo ou monitorial, é um método baseado na memorização e repetição, que inibe o pensamento crítico, criado por Joseph Lancaster. (ARAÚJO, 2010).

³Associação criada na década de 20 para proporcionar espaços para pensar e repensar a educação, avaliando seus direitos e responsabilidades em relação aos grandes problemas nacionais. Disponível em: <<http://www.abe1924.org.br/quem-somos>>. Acesso em 13 mar 18.

Para Pillet (1997), com a Revolução de 1930, criou-se imediatamente o Ministério da Educação e da Saúde (MES), trazendo educadores para o governo, entre eles Francisco Campos, que foi escolhido para ser Ministro da Educação. Esses educadores, na década anterior, haviam reformado a educação de Minas Gerais.

Souza (2005), diz que, com inspirações nas ideias político-filosóficas calcadas na igualdade entre os homens e do direito à educação para todos, houve um movimento, em 1932, o manifesto dos pioneiros, que reuniu intelectuais que defendiam um sistema estatal com ensino público, livre e aberto, como ferramenta de combate às desigualdades sociais da nação.

Para Ghiraldelli Junior (2003), o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi elaborado em 1932 e Fernando Azevedo foi o seu redator oficial. Tal manifesto, em linhas gerais, pautava pela defesa da escola pública, obrigatória, laica e gratuita e pelos princípios pedagógicos renovados inspirados nas teorias de Dewey, Kilpatrick e outros. O manifesto contribuiu e teve várias propostas incorporadas pelas Constituições de 1934 e 1937.

A Constituição de 1934 abriu um capítulo especial para a educação, garantindo a educação como direito de todos, a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, e ainda atribuiu ao governo federal a competência para elaboração de um “Plano Nacional de Educação” com o fito de fiscalizar a execução e realizar a coordenação.

O art. 149 da referida Constituição trouxe o princípio da universalidade da educação e o art. 150 tratou das competências da União no tocante ao Plano Nacional de Educação:

Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art. 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País. (BRASIL, 1934).

Foram realizadas algumas modificações no tanto no ensino secundário quanto no ensino superior. Com o Golpe militar de 1937, denominado “Estado Novo”, outorgou-se uma nova Constituição que incorporou grande parte da legislação anterior e introduziu o ensino profissionalizante para os menos favorecidos, já que as indústrias exigiam força de trabalho cada vez mais qualificada.

De acordo com Ghiraldelli Junior (2003), a Constituição de 1937, em realidade, não absorveu literalmente os artigos que tratava da educação, ao contrário fez alterações sutis que eximia do Estado a responsabilidade da educação pública para todos, descrita no art. 149 CF/1934, agora com nova redação no art. 125 CF/1937:

Art. 125 – A educação integral da prole é o primeiro dever e direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar sua execução de suprimir as deficiências e lacunas da educação particular. (BRASIL, 1937).

Eximiu-se também da gratuidade descrita no antigo art. 150 da Constituição de 1937 para a nova redação no art. 130 em que criou a escola pública paga e o donativo obrigatório, senão vejamos:

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL, 1937).

Entre o Estado Novo e a ditadura militar, o País viveu de certa forma uma regime que permitiu alguns avanços da participação popular inclusive no campo educacional.

De acordo com Pereira (2006), com a Constituição de 1946, conseguiu-se recuperar princípios democráticos da Carta de 34. Uma decorrência dessa nova Carta Magna foi a proposta para o projeto de Lei de Diretrizes e Bases, desenvolvido por uma comissão de educadores. O projeto de lei foi encaminhado aos legisladores em 1948, todavia, seguiu-se uma série de embates e polêmicas discussões, entre os defensores da escola pública e os defensores das escolas privadas que chegaram a ganhar espaço nos meios de comunicação. Por essas questões, só em 1961, foi promulgada a Lei n. 4.024 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

De acordo com Velloso, (2000), somente em 1968 ocorreu a Reforma Universitária que foi responsável por realizar significativas mudanças no eixo estrutural das Universidades Públicas, articulando os eixos de Ensino, Pesquisa e Extensão, abolindo as cátedras vitalícias, introduzindo o regime departamental, institucionalizando a carreira acadêmica, criação de uma política nacional de pós-graduação. Podemos verificar que a Reforma apresentou renovações importantes para as Universidades. Outro aspecto relevante foi o efeito do surgimento das

faculdades privadas em maior quantidade após a referida Reforma Universitária, devido a possibilidade da organização da educação privada em instituições que visavam o ensino e não à pesquisa, além da obtenção de lucros.

A relação entre a Reforma Universitária e o surgimento das faculdades particulares advém também do fato de que as Universidades Públicas mesmo realizando expansão não conseguiu atender a demanda da sociedade, provocando uma demanda reprimida de alunos habilitados ao ensino superior sem vaga nas Instituições públicas, justificando assim interesses internacionais e nacionais de privatização do ensino superior através da expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) Privadas. Que a partir desse momento alcançam e possibilitam um crescimento de matrículas no Ensino Superior para um grande número de estudantes.

Entre 1965 e 1980, as matrículas do setor privado saltaram de 142 mil para 885 mil alunos, passando de 44% do total das matrículas para 64% nesse período. Em sua fase inicial, ou seja, desde o final dos anos de 1960 até a década de 1970, a expansão do setor privado laico ocorreu basicamente através da proliferação de estabelecimentos isolados de pequeno porte. A partir da segunda metade da década de 1970, o processo de organização institucional do setor privado sofreu uma transformação gradual. Num primeiro momento, alguns estabelecimentos isolados transformaram-se em federações de escolas, através de um processo de fusão. Num momento posterior, a partir do final da década de 1980, o movimento de transformação de estabelecimentos isolados em universidades se acelerou: entre 1985 e 1996, o número de universidades particulares mais do que triplicou, passando de 20 a 64 estabelecimentos. (MARTINS, 2009, p. 23).

Essa progressão rápida das IES privadas foi muito questionada por diferentes estudiosos, que apresentavam indícios em suas pesquisas que as faculdades particulares não primavam pela excelência na educação, mas sim pela produção, já que entendem a Educação como um negócio e os educandos como clientes.

Instituições são organizadas a partir de estabelecimentos isolados, voltados para a mera transmissão de conhecimentos de cunho marcadamente profissionalizante e distanciados da atividade de pesquisa, que pouco contribuem com a formação de um horizonte intelectual crítico para a análise da sociedade brasileira e das transformações de nossa época. (FERNANDES, 1975, p. 51).

Nogueira (2008) defende que a Lei n. 9.394 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 20 de dezembro de 1996, destaca-se em democratizar o processo voltado para o acesso desse sistema e, também, especificar suas dimensões, visando uma maior aproximação da sociedade com a Educação Superior. Sendo ela

disponível para todos que desejam ter acesso, pois, a Educação Superior se dispõe em construir uma sociedade voltada ao desenvolvimento científico social e econômico, no entanto, as instituições de ensino devem se voltar ao crescimento da sociedade de maneira positiva, sendo elas públicas ou privadas.

Matizes que cercam a questão da educação superior defendem certos posicionamentos, um deles é a construção da amplitude, que desenvolveu várias vertentes que possam assegurar o estudante de que terá em suas expectativas, um resultado positivo, no que se diz respeito à Educação Superior.

Catani e Oliveira (2003, p. 147) explicam que uma dessas vertentes está aplicada no PNE, regido na Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, onde se caracterizam as concepções relacionadas a Educação Superior, a exigência do mercado de trabalho nos dias atuais é uma delas, visto que diante disso, a sociedade se depara com a necessidade de obtenção desse grau de ensino: “[...] no PNE a política que vem sendo pensada, implementada e que deverá nortear a reestruturação da educação superior no País, nos dez anos que se seguirem ao Plano”.

Ainda, segundo os autores, o PNE, se cumprido plenamente, contribui para o desenvolvimento social e educacional do País. Isso implicará também na redução da desigualdade; nesse ponto, pode-se destacar que o Plano Nacional de Educação (PNE) propõe acesso à educação superior com a meta de ofertar pelo menos 30% dentro da faixa de 18 a 24 anos.

A LDB em seu artigo n. 46 aborda o reconhecimento nos cursos de Educação Superior, mostrando então a preocupação do estado com a qualidade, a preocupação inicia-se com enfoque de atingir uma perspectiva calcada na busca de aperfeiçoar os requisitos que atendam de forma especializada e voltada para o total trabalho acadêmico de qualidade.

A Educação Superior ao longo dos anos desenvolveu-se por meio de leis, aplicando várias formas para que a sociedade pudesse ter acesso dentro das instituições de ensino superior, tanto privado como pública. Esse processo foi sendo identificado com o aumento de estudantes dentro dessas instituições, ampliando a Educação Superior para uma formação qualificada.

Para Pilletti (1997), nesse período, a luta pela escola pública foi intensa e numerosos movimentos populares foram organizados, sendo os principais: Campanha de Educação de adultos começada em 1947, o Movimento de Educação de Base a partir de 1961; e o Programa Nacional de Alfabetização iniciado em 1963.

De acordo com Freire (1994, p.140), durante a década de 1960, começou a ganhar cada vez mais reconhecimento com suas propostas educacionais inovadoras. Através de sua atuação junto à gestão pública que por suas ações obtiveram resultados positivos através de sua doutrina de fazer uma escola democrática, estimulando a curiosidade crítica dos educandos de forma “*que não apelasse para memorização mecânica dos conteúdos transferidos, mas em que o ensinar e aprender fossem partes inseparáveis de um mesmo processo, o de conhecer*”, e por seu grande sucesso na Alfabetização de Jovens e Adultos em Pernambuco, em 1964 coordenou o Plano Nacional de Alfabetização no governo de João Goulart antes de ser preso e exilado.

Para contrariar a visão tão dogmática e tão inerte da educação, a qual Paulo Freire chamava de “concepção bancária de educação”, ele apresentava a proposta de uma educação libertadora. Havia, portanto, uma proposta do trânsito da população brasileira, para sair do estado passivo para um estado de atividade e engajamento social.

Para Ferreira (2012), a partir de 1964, inicia-se um período histórico no Brasil. O golpe militar foi um momento de silenciamento do povo brasileiro, marcado pela repressão dos movimentos populares.

No nível legislativo, destaca-se a Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, que reformou o ensino superior buscando resolver a crise que assolava as universidades, propondo a abertura de mais vagas e eliminando os focos de possíveis subversões; e a Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, que reformou o ensino de 1º e 2º grau. Tiveram também as leis que buscavam coibir e punir os universitários, professores ou funcionários do ensino público ou privado que se manifestassem contra a imposição da política nacional e através da Lei n. 4.464, mas conhecida como Lei Suplicy que proibia os órgãos de representação de estudantes do ensino superior e do Decreto Lei n. 477⁴.

De acordo com Martins (2009, p. 23), esse período em que o Brasil estava sob o comando político do governo militar, as Universidades Públicas passaram a ser vigiadas e cercadas. De acordo com Martins os proprietários das IES privadas aderiram aos valores do regime e “*importaram também o controle de comportamento,*

⁴Decreto-lei n. 477, de 26 de fevereiro de 1969. Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências.

com o qual estavam habituados a tratar os professores de seus colégios, e estabeleceram estreita vigilância ideológica no interior de suas instituições”, assim, podiam impedir a subversão e a produção do conhecimento crítico, estabelecendo estabilidade política para seu desenvolvimento econômico. Dessa forma, podemos inferir que esse aspecto também possibilitou o impulso das IES privadas, pois ao se alinharem ao governo abriram possibilidades de expansão.

A Constituição Federal preconiza no art. 205 que a educação no Brasil é “direito de todos e dever do Estado e da família” devendo ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, com base nos princípios assegurados no art. 206⁵ da Carta Magna (BRASIL, 1988). Já a organização do sistema de ensino no Brasil é executada em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme disposto no art. 211⁶ da Carta Magna.

A Lei n. 9.394/96 com vistas a regular os direitos educacionais elencados na Constituição Federal, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional estatui em seu art. 21 que a educação escolar compõem-se de: a) educação básica, a qual é

⁵ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

⁶ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

formada pela educação infantil, ensino fundamental, e ensino médio e b) educação superior. Sem prejuízo dos níveis escolares estabelecido, foram criadas formas de complementação da educação formal que são: a) educação profissional técnica de nível médio (art. 36 LDB), b) educação de jovens e adultos (art. 37 LDB), c) educação profissional e tecnológica (art. 39 LDB), d) educação especial (art. LDB).

Conforme já exposto, a educação é elencada como um dever do Estado e um direito do indivíduo, porém, a realidade difere do que é estabelecido, vez que há uma crescente evasão escolar da educação básica, e aos que concluem tal etapa devem enfrentar o vestibular para o ingresso na universidade pública ou particular (ESTACIA, 2009).

2.1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

De acordo com Rossato (2006), na Bolonha, no final do século XI, surgiu a primeira universidade e posteriormente, no século XI; foi fundada a Universidade de Paris, sendo as primeiras na Europa a constituir uma universidade dedicadas ao ensino das leis, medicina, astronomia e lógica, sem vínculo com a igreja, porém dependente do aval do clero ou governo para o funcionamento.

Paviani e Pozenato (1980, apud Estacia, 2009), asseveram que no surgimento destas primeiras universidades não havia a preocupação de se conceituar os referidos estabelecimentos, surgindo tal necessidade a partir do século XIX, com a criação da Universidade de Berlim e da Universidade Católica da Irlanda.

O desenvolvimento da educação superior no Brasil iniciou-se apenas no início do século XIX, quase três séculos após os portugueses chegarem ao país. Nesse contexto, para obterem a graduação, os estudantes da elite colonial portuguesa deslocava-se até a Metrópole para cursarem a Universidade de Coimbra, em Portugal, obtendo a graduação em teologia, direito, medicina e filosofia (OLIVEN, 2002, apud ESTACIA, 2009).

Conforme Estácia (2009, p. 66):

Na Europa e nas Américas a história das universidades mais antigas se conta por séculos; no Brasil ainda se conta por décadas. O surgimento de cursos superiores no Brasil deu-se com a chegada da corte portuguesa ao Rio de Janeiro, 308 anos após a chegada dos portugueses. Esse fato, por si só, já evidencia a estruturação do ensino superior no Brasil. A educação no Brasil nasceu sob o signo da distinção social, visto que os portugueses

proibiram a instalação das universidades na Colônia, formando, assim, uma resistência à ideia de um projeto de ensino no País. Naquele período, os portugueses mandavam seus filhos estudar em Coimbra.

Assim, o ensino superior surge no Brasil após ser implantada na maioria dos países do mundo, sendo classificada pelos historiadores como temporã ou tardia, sem o oferecimento de novas formas de funcionamento do ensino superior: “ela conservou a orientação meramente profissional dos cursos e o caráter elitista do ensino, manteve-se alheia às necessidades da maior parte da população brasileira e não incentivava o desenvolvimento da ciência e da tecnologia (ESTACIA, p. 68)”

Para Hardy (2000, apud ESTACIA, 2009), o início da educação superior no Brasil deu-se com a criação de duas escolas de medicina, localizadas no Rio de Janeiro e na Bahia. Conforme o autor, por vários anos as universidades brasileiras eram associações de escolas isoladas, com uma administração central, sendo a primeira universidade, propriamente dita, fundada em 1920, a Universidade do Rio de Janeiro:

As primeiras faculdades brasileiras – Medicina, Direito e Politécnica – eram independentes umas das outras, localizadas em cidades importantes e possuíam uma orientação profissional bastante elitista. Seguiam o modelo das Grandes Escolas francesas, instituições seculares mais voltadas ao ensino do que à pesquisa. Tanto sua organização didática como sua estrutura de poder baseavam-se em cátedras vitalícias: o catedrático, “lente proprietário”, era aquele que dominava um campo de saber, escolhia seus assistentes e permanecia no topo da hierarquia acadêmica toda a sua vida. (OLIVEN, 2002, apud ESTACIA, 2009, p. 67).

Ainda conforme Oliven:

No período imperial, apesar das várias propostas apresentadas não foi criada uma universidade no Brasil. Isto talvez se deva ao alto conceito da Universidade de Coimbra, o que dificultava a sua substituição por uma instituição do jovem país. Assim sendo, os novos cursos superiores de orientação profissional que se foram estabelecendo no território brasileiro eram vistos como substitutos à universidade. (OLIVEN, 2002, apud ESTACIA, 2009, p. 67).

A segunda universidade mais antiga do Brasil, foi instituída em Belo Horizonte, no ano de 1927. Já no ano de 1934 foram criadas a Universidade de São Paulo, a Universidade Técnica do Rio Grande do Sul e a Universidade Rural do Rio de Janeiro, A partir do final do Estado Novo houve um aumento exponencial do ensino superior

no país, vez que em 1937 existiam apenas 86 instituições de ensino superior e no ano de 1945 o número elevou-se para 181. A Reforma Universitária proposta em 1968 expandiu a educação no nível da graduação e a criação da pós-graduação, com o apoio para o desenvolvimento da pesquisa através de condições estruturais e conceituais (ESTACIA, 2009).

O final da década de 80 e a primeira parte da década seguinte não apresentaram grande evolução quanto ao que já vinha sendo desenvolvido nos anos anteriores. Somente nos anos de 1995 a 2002, o ensino superior no Brasil exibiu um exponencial crescimento. Com o governo de Fernando Henrique Cardoso houve um aumento de vagas nas universidades privadas, vez que a legislação educacional promoveu a abertura de novos cursos e instituições, universidades, centros universitários e faculdades, todos caráter privado (ESTACIA, 2009).

Atualmente, a educação superior no Brasil, têm como base de estrutura e funcionamento definida na Lei n. 5.540/68, chamada Lei da Reforma Universitária, e na Lei de diretrizes e bases da educação nacional, englobando um sistema bastante diversificado de instituições tanto de origem públicas como privadas, apresentando diferentes de cursos e programas.

2.2 O PERÍODO DE EXPANSÃO: A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Em primeiro de Janeiro de 2003 tomou posse como presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. Metalúrgico, considerado o primeiro operário presidente do Brasil. Em seu discurso de posse, Lula esclareceu que um de seus principais objetivos era a ampliação do número de vagas para a Educação Superior, onde se criariam programas sociais voltados para as famílias de baixa renda.

As possíveis mudanças estruturais nas políticas educacionais, originárias de um governo, classificado como de “esquerda política” buscou realizar na Educação Superior do Brasil, ações como: busca pela qualidade, abrindo portas para aqueles excluídos, também alavancando a ideia de mais instituições de ensino voltadas para uma política educacional ampliada e renovada. Com o objetivo de inspiração de um novo plano, criando então possibilidades de conquistas na educação, além de abrir caminho para a expansão da Educação Superior no Brasil.

Frente a esse processo de mudanças na Educação Superior, o governo Lula buscou desenvolver programas sociais que visavam a incorporação de setores da população que ainda não haviam conseguido acesso ao ensino superior. Essa política tinha como objetivo contribuir para o desenvolvimento do País e análises preliminares revelam um crescimento considerável no número de vagas e matrículas nas instituições de Educação Superior, nas esferas pública e privada. Um dos programas educacionais da “Era Lula” e talvez o mais importante foi o PROUNI.

Para que todo esse processo de mudanças da Educação Superior funcionasse, seria necessário trabalhar o processo de democratização das formas de acesso, por exemplo, com a ampliação do PROUNI, criado pela Lei n. 11.096, de 13 de Janeiro de 2005, seu objetivo foi ofertar vagas integrais e parciais de 50% para estudantes de baixa renda familiar e que estejam cursando o ensino superior pela primeira vez. O Programa inclui deficientes físicos; estudantes das redes públicas e privada de educação que cursaram a mesma como bolsistas.

A política desenvolvida durante o governo Lula se destacou por desenvolver um olhar voltado para grupos que historicamente estiveram excluídos do acesso amplo aos bens comum, isso ocorreu principalmente por meio dos programas sociais. De acordo com Oliveira (2013), Lula ampliou seus projetos e elaborou leis que visavam a democratizar o ingresso em função do cumprimento desses programas. O PROUNI, que atua em oferta de bolsas dentro da Educação Superior se destaca por atender um público específico, o ex-presidente desenvolveu o Programa, com o pensamento de contribuir para a transformação da sociedade, pois aqueles que nunca tiveram oportunidades de cursar o ensino superior hoje por sua vez poderiam obter a chance de se realizar.

Depreendemos de Oliveira (2013) que a gestão Lula investiu na educação como nenhum outro governo republicano, ainda que alguns objetivos para essa pasta não tenham sido plenamente cumpridos. Assim, o nosso destaque neste estudo é caracterizar as principais mudanças sofridas na Educação Superior durante a gestão “Lula”:

Os grandes méritos da ação governamental no campo educacional durante a última década devem ser interpretados à luz desse objetivo inspirador e promotor de iniciativas, programas e planos que se multiplicaram, mudando a fisionomia da educação brasileira. Também à luz dessa grande meta é que se deve realizar um balanço do que aconteceu na política educativa desde o

início do mandato do presidente Lula, tanto suas conquistas como seus limites. (MOREIRA, 2016, p. 253).

Durante o governo Lula foram criados sistemas educacionais para promover a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos brasileiros, ações como a igualdade no de acesso na Educação Superior. Essas metas governamentais são explicadas nas reflexões de Paula (2009) que denuncia que o Brasil encontrava-se com o sistema de Educação Superior mais elitista⁷ da América Latina.

Nunes (2007) traça um parâmetro diferente ao projeto do ex-presidente em desenvolver uma política em prol da Educação Superior voltada para desconstruir esse patamar em que vivia o Brasil, calcado na ideia de que somente a sociedade elitista tenha favorecimento no acesso à Educação Superior pública e privada.

De acordo com Paula (2009), surgiram vários movimentos sociais para pressionar mudanças necessárias à educação, podendo-se destacar a questão do ingresso do negro nas instituições de Educação Superior. Como consequência do atuante “movimento negro” contemporâneo, destaca-se a criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR) amparado pela Lei n. 10.678, de 23 de maio de 2003 e regulamentado por meio do Decreto n. 4.885, de 20 de novembro de 2003. O órgão tinha por objetivo propor políticas de igualdade racial principalmente do que diz respeito ao acesso à Educação Superior.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva desempenhou mudanças na Educação Superior, de modo que se pudessem oferecer de forma ampliada seus recursos e que se concretizassem as leis que ofereciam total acesso nesse nível de ensino. De acordo com Durhan (2005), durante o primeiro mandato do ex-presidente Lula (2003-2006), os três ministros da Educação – Cristovam Buarque (janeiro de 2003 a janeiro de 2004), Tarso Genro (janeiro de 2004 a julho de 2005) e Fernando Haddad (julho de 2005) – se dedicaram a consolidar essas mudanças.

Durante a primeira e a segunda gestão dos dirigentes do Ministério da Educação (MEC) observa-se que houve algumas rupturas na Educação Superior. Durhan (2005) vai sublinhar que o antigo governo de Fernando Henrique Cardoso, não aplicou e nem deu funcionalidade ao sistema de Educação Superior, coube ao governo Lula, empenhar-se em ensaiar uma reforma da Educação Superior, acredita-

⁷ Entende-se por “elitista” um grupo social dominante ou um grupo que se encontra em uma camada hierárquica superior. (BOTTOMORE, 1993).

se que o governo aceitou o desafio de fazer valer a democratização que sugere o funcionamento das leis impostas em favor do propósito, que é o acesso de forma ampliada à educação pública de qualidade.

De acordo com Trindade (2004) durante a participação de Cristovam Buarque foram organizados pelo MEC, vários eventos, que repensaram o objetivo fundamental da gestão em curso: a forma de repensar a universidade.

Desde então, surgiram grupos de trabalho interministerial que objetivavam trabalhar com propósitos de melhorias na educação, em função do acesso dos estudantes que viessem desejar cursar a Educação Superior, uma investida do governo federal foi a criação dos Institutos Federais de Ensino Superior (IFES) (Decreto de 20/10/2003, art. 1º).

Nogueira (2008) lembra que na gestão de Tarso Genro, foram apresentadas diretrizes para concretizar o processo de democratização educacional, voltadas para a Educação Superior com autonomia, financiamento e missão da universidade. E logo em seguida foram criados os projetos que estimulassem ainda mais essa reforma na Educação Superior.

Talvez as políticas afirmativas, como a de cotas raciais para estudantes negros tenha sido a maior marca da gestão Lula para a pasta da Educação. Paula (2009), explica que as cotas conseguiram mudar num primeiro momento, a cor da universidade, ainda que posteriormente tenha sido somado aos critérios da política, o tempo de escola pública.

As principais ações voltadas para a Educação Superior realizada pelo ex-presidente Lula em seu governo foram: criação de vários projetos como a oferta de vagas nas instituições, a ampliação do financiamento público nas universidades federais, a criação de bolsas de estudo para a graduação e a pós-graduação. Para Amaral (2005) o comprometimento das IES, especificamente o setor público, com a condição da qualificação profissional do professor, especialmente durante esse período, consolidaram os eixos que estruturam a universidade brasileira: ensino, pesquisa e extensão.

Embora o governo Lula buscasse ampliar a Educação Superior, Franco (2008) disserta dizendo que o mesmo não poderia apostar apenas na LDB, e no PNE, mas sim na a construção de um projeto que pudesse alcançar toda a sociedade para que isso garantisse de vez o processo de democratização da educação superior.

Nogueira (2008) nos lembra de que mais recentemente seria criado o programa que serviria de apoio às universidades federais: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Esses programas educacionais voltados para a sociedade implicam em dizer que a democratização levou ao crescente aumento de jovens estudantes nas instituições de educação superior pública e privada.

3 A TEMÁTICA POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO

A necessidade da criação de políticas públicas tornou-se um fator importante para os governantes, demandando estudos que envolvem as áreas de gestão governamentais, acadêmicas e sociais. Assim, nas últimas décadas, os conflitos acerca das políticas públicas acadêmicas tomaram grandes proporções em função do avanço das condições democráticas e a necessidade de comando e gestão produtiva.

Outro fator relevante é a governabilidade, pois, é extremamente necessário ter condições adequadas para que os governos se mantenham estáveis. São essas condições adequadas, enquanto procedimentos de governos, que identificam as políticas públicas.

Segundo Azevedo (2003, p. 38) “*política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões*”. Este capítulo vai tratar das questões conceituais e os tipos de políticas públicas.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo sobre políticas públicas, se tornou primordial e abrangente principalmente no Brasil, aonde a população só tomou conhecimento da importância deste tema, quando da abertura para a democracia, aonde os principais governos populares trouxeram através de políticas públicas de inclusão benefícios para milhões de brasileiros através das principais políticas públicas de abrangência nacional. Nesse sentido, faz-se necessário conhecer os tipos de políticas públicas.

Por sua relevância para o tema, destaca-se Abordagem das Arenas, desenvolvida por Theodore Lowi (1964), que distingue quatro tipos de políticas públicas, cada um deles correspondendo a uma arena (*politics*) à qual a *policy* deu origem a partir das expectativas dos atores. Tem-se então: a) políticas distributivas; b) políticas redistributivas; c) políticas regulatórias; d) políticas constitutivas.

As políticas públicas distributivas implicam nas ações cotidianas que todo e qualquer governo precisa fazer. Dizem respeito à oferta de equipamentos e serviços públicos, mas sempre feita de forma pontual ou setorial, de acordo com a demanda

social ou a pressão dos grupos de interesse (AZEVEDO, 2003). O seu financiamento é feito pela sociedade como um todo por meio do orçamento geral de um Estado.

Para Azevedo (2003, p. 38), as políticas públicas redistributivas consistem em redistribuição de “*renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos*”.

Ainda segundo Azevedo, do ponto de vista da justiça social o seu financiamento deveria ser feito pelos estratos sociais de maior poder aquisitivo, de modo que pudesse ocorrer, portanto, a redução das desigualdades sociais. Contudo, por conta do poder de organização e pressão desses estratos sociais, o financiamento dessas políticas acaba sendo feito pelo orçamento geral da União, do Estado Federado ou Município.

De acordo com o autor, as políticas públicas regulatórias consistem na elaboração das leis que autorizarão os governos a fazerem ou não determinadas políticas públicas redistributivas ou distributivas. Se essas duas implicam no campo de ação do poder executivo, a política pública regulatória é, essencialmente, campo de ação do poder legislativo.

Importante ressaltar que esse tipo de política possui extrema relevância, pois é por ela que os recursos públicos são liberados para a implementação das outras políticas. Todavia, o seu efeito não é repentino, pois, enquanto lei, ela não possui a tangibilidade dos equipamentos e serviços que respondem diariamente à população. Assim, os grupos sociais tendem a desprezá-la e a não seguir o seu crescimento, possibilitando que os grupos econômicos, principalmente, os mais estruturados e planejados, façam pressão sobre os seus gestores (no caso do Brasil, vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores).

Para Lowi (1964), o quarto tipo de política pública – as políticas constitutivas – lidam com procedimentos. São as que consolidam as regras do jogo político: normas e procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas.

As políticas públicas para serem concretizadas seguem algumas fases que são necessárias para a sua formação. Para o doutrinador Felipe de Melo Fonte (2013, p. 50), “são quatro as fases para a elaboração de uma política pública: i) definição da agenda pública; ii) a formulação e escolha das políticas públicas; iii) sua implementação pelo órgão competente; iv) avaliação pelos diversos mecanismos previstos na Constituição e nas leis”.

Nas últimas décadas, nota-se maior preocupação com as políticas públicas educacionais, ocorrendo várias reformas educacionais com a consolidação da Carta Magna de 1988. Na presente pesquisa, serão abordadas as políticas públicas educacionais que visam a coibir as formas de discriminações existentes.

Tais políticas buscam-se a imposição de normas que detém caráter geral e abstratas, com o objetivo de serem alcançadas melhores condições para os grupos marginalizados e discriminados. Essas políticas são decorrentes de ações que podem ser exercidas pelos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo como também pela iniciativa privada. (CATANI, 2003, apud KLINK, 2006).

Conforme o autor Dias Sobrinho (2005) essas normas abstratas podem ser conceituadas como todas as normas, sejam elas constitucionais ou infraconstitucionais, além de entendimentos jurisprudenciais, que fixam determinadas condutas que devem ser seguidas por todos, proibindo determinadas ações humanas, com a intenção de eliminar qualquer forma de discriminação.

O Ministro Joaquim Barbosa (2001) destaca que:

O traço característico dessa modalidade de combate à discriminação reside, assim, no fato de que, em princípio, trata-se de normas meramente dissuasórias e proibitivas das práticas discriminatórias. Não são medidas vocacionadas desde a sua origem a prover para o futuro, ou seja, a promover a integração e a diversidade, ao invés de simplesmente coibir atos que impeçam a concretização dessas metas. (GOMES, 2011, p. 58).

Dentre os legitimados para estabelecer as ações de políticas públicas, destaca-se o Poder Executivo, uma vez que detém a posição de superioridade emanada pelo povo e deve aplicar os recursos públicos em benefício da população em geral, sem a apresentação de distinções, como por exemplo o regime de cotas em universidades, adotando medidas anti-discriminatórias que buscam a garantia da justiça social (AZEVEDO, 2003).

O Poder Legislativo, também se apresenta como o formador das principais ações referentes à medidas afirmativas, vez que ao elaborar normas, deve-se levar em consideração as discussões de matérias socialmente relevantes. Nesse sentido também age o Poder Judiciário, visto que compete a ele a interpretação das normas sancionadas, dirimindo qualquer conflito relacionado às políticas públicas (FERREIRA FILHO, 2003).

3.1.1 O Programa Universidade para todos como política pública educacional

O Governo Federal precisou ampliar o acesso ao ensino superior em função da resposta ao Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso. O Plano estabelecia a meta de que 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos estivessem cursando o nível de ensino superior no Brasil até 2010. Porém, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou, ao final de 2009, a Síntese dos Indicadores Sociais, a qual revelou que 13,7% da população na faixa etária de 18 a 24 anos encontrava-se matriculada na educação superior. (IBGE, 2009).

Diante do contexto, em maio de 2004, uma ação para ampliar o acesso ao ensino superior iniciou seu processo de concretização por meio do PROUNI, criado pela Medida Provisória n. 213/2004 e institucionalizado pela Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, visando à concessão de bolsas de estudos integrais e parciais (50% e 25%) a estudantes de baixa renda, em instituições privadas de educação superior, oferecendo o Estado, em contrapartida, isenção de tributos àquelas instituições que aderissem ao Programa.

Diante da necessidade de desenvolvimento de programas sociais e criação de parcerias, procurando respeitar os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino, da premência de maior oferta no ensino superior, e, conseqüentemente, de gerar a inclusão, promovendo a igualdade de acesso, o governo criou um programa social governamental de ampliação do acesso à educação superior que vem provocando intensos debates: O Programa Universidade para Todos (ProUni). [...]. (SARAIVA; NUNES, 2011, p. 947).

Para aderir ao Programa, as instituições juntamente com seus cursos devem estar cadastrados no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), além de estar com a situação fiscal regular no Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2005).

A adesão ao Programa confere às instituições o direito à isenção fiscal dos seguintes impostos:

- I – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ);
- II – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL);
- III – Contribuição Social para Financiamento de Seguridade Social (Confins) e
- IV – Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

(BRASIL, 2005).

De acordo com a citada lei (BRASIL, 2005), as isenções garantidas no art. 8º são calculadas proporcionalmente. Para serem elegíveis à isenção as instituições devem oferecer uma bolsa integral para cada 11 alunos matriculados ou uma bolsa parcial para cada 22 alunos matriculados. Tal proporção deve ser observada no tocante ao turno, curso e unidade, além de disponibilização de vagas para as políticas afirmativas a estudantes com deficiências, autodeclarados negros ou indígenas (LIMA, 2014).

Lima (2014) elucida que caso a instituição de ensino seja avaliada negativamente duas vezes consecutivas, no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em um de seus cursos ofertados, esta deverá ser desvinculada do programa, com o conseqüente remanejamento dos alunos já matriculados no curso, sem prejuízo dos demais cursos da instituição que alcançarem notas suficientes no SINAES.

Ainda segundo a Lei n. 11.096 (BRASIL, 2005), as bolsas de estudo do programa são destinadas a alunos, de nacionalidade brasileira, não portadores de diploma de ensino superior, que cursaram o ensino médio em escola pública ou fora beneficiado com bolsa integral em escola privada; aos estudantes que possuem deficiência e aos autodeclarados, pretos, pardos ou índios, além de professores da rede pública que queiram cursar licenciatura, normal superior e pedagogia, e formação do magistério da educação básica. Silva (2013, p. 7) assevera que ao realizar a destinação de um percentual de bolsas, para os candidatos com deficiência e os autodeclarados pretos, pardos ou indígenas “o Programa trata a educação como uma das alternativas para vencer as desigualdades sociais”.

Para a elegibilidade ao Programa, a renda per capita do candidato não pode exceder o valor de um salário-mínimo e 1/2 (meio) para o direito à bolsa integral e às bolsas parciais; são elegíveis aqueles que não excederem a renda per capita de até três salários mínimos. (BRASIL, 2005).

De acordo com Pinto (2010, apud LIMA, 2014), o Programa PROUNI oferta bolsas de acordo com o resultado obtido com o cálculo da renda familiar por pessoa. Para realizar tal cálculo deve ser somada a renda bruta de todos os integrantes do grupo familiar e dividir o número obtido pela quantidade de pessoas que integram tal grupo. Assim, caso o resultado obtido de tal cálculo for até um salário mínimo e meio,

o estudante terá direito a concorrer a uma bolsa integral, caso o resultado for maior que um salário mínimo e meio e menor ou igual a três salários mínimos, o estudante poderá concorrer a uma bolsa parcial.

Ainda conforme a autora (PINTO, 2010, apud LIMA, 2014), as bolsas proporcionadas aos alunos fazem referência ao período letivo das instituições, que podem ser tanto semestrais como anuais. Para que o benefício seja mantido, o aluno deve manter rendimento acadêmico mínimo de 75% nas disciplinas que são cursadas, estando sujeito à perda do benefício se não alcançar tal rendimento. A instituição de ensino não pode cobrar dos bolsistas integrais pelas matérias cursadas novamente em função de reprovação. Porém, os bolsistas parciais podem ser cobrados novamente o percentual que não tem cobertura pela bolsa de estudos.

Em Brasil (2005), a seleção é realizada anualmente pelo MEC, por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). A nota auferida no exame é empregada pelas instituições no processo seletivo, podendo ser reutilizada em caso de vagas remanescentes. Para a classificação deve obter nota maior que zero na redação e alcançar no mínimo a nota de 400 pontos de média entre as cinco disciplinas cobradas no Exame que são: Redação, Linguagens, Códigos e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências Humanas e suas Tecnologias e Ciências da Natureza e suas Tecnologias.

O Sistema de Seleção Unificada (SISU) é a ferramenta de organização das notas do Enem. Nesse Sistema devem ser armazenadas todas as informações referentes às instituições participantes e aos estudantes. O SISU realiza a classificação dos alunos conforme a nota; porém, é permitida a aplicação aos estudantes pré-selecionados um processo seletivo próprio das instituições, além de conferir pesos diferentes às provas, conforme o curso escolhido, sendo disponibilizadas tais informações no momento da inscrição do participante. (LIMA, 2014)

Para Pinto (2010, apud LIMA, 2014, p. 107):

Os alunos estão sujeitos à suspensão da bolsa nas seguintes situações: não realização de matrícula no período letivo correspondente ao primeiro semestre de usufruto da bolsa, se não alcançarem o rendimento mínimo exigido por semestre (75%); perante a inidoneidade dos documentos apresentados para conseguir a bolsa; havendo mudança na condição social; caso o aluno se matricule em uma instituição de ensino pública; caso desvincule-se da instituição ou abandone o curso; no caso de inadimplência da parte restante da bolsa parcial e também se tentar acumular mais de uma

bolsa de estudo, constatada mudança socioeconômica do estudante ou o usufruto tanto do PROUNI como do Fies em cursos ou instituições de ensino diferentes. Pode haver cancelamento, ainda, por solicitação do bolsista, por decisão ou ordem judicial, por evasão ou falecimento do bolsista. Todos os bolsistas devem comparecer à Coordenação do ProUni, semestralmente, para assinar o Termo de Atualização do Usufruto da Bolsa. Caso a bolsa do não seja atualizada no SISPROUNI pelo coordenador, ela ficará automaticamente suspensa por ausência de renovação. No entanto, o estudante não perde a bolsa, e nem fica devedor durante o período de suspensão. Porém, se a bolsa for encerrada sem que seja feito o cancelamento da matrícula no curso, o estudante passa a dever as mensalidades à instituição de ensino, visto que se trata de dois procedimentos diferentes. (PINTO, 2010, p. 107).

O Manual do Bolsista expedido pelo MEC (2015, p. 13) afirma que “toda instituição deverá ter um coordenador e até cinco representantes do PROUNI em cada campus”. O manual define que a coordenação do Programa na instituição deve ser o local para o qual os bolsistas do Prouni devem se deslocar para tratar dos procedimentos administrativos relacionados à bolsa de estudos, bem como obter informações e solucionar dúvidas importantes para o seu dia-a-dia acadêmico (SILVA, 2013).

Conforme já exposto, a adesão ao programa é facultativa, sendo concedidas isenções fiscais na medida que as instituições disponibilizam bolsas de estudos na proporção dos alunos que são pagantes por curso e turno:

[...] Este programa social oferece renúncias fiscais às instituições de ensino superior privadas e, em contrapartida, exige que a isenção seja revertida em bolsas totais ou parciais para estudantes com renda per capita entre 1 e 3 salários mínimos, oriundos do ensino médio público, priorizando negros e indígenas. (SARAIVA; NUNES, 2011, p. 947).

A Portaria Normativa n. 1, de 2 de janeiro de 2015, elenca os procedimentos necessários para a participação no processo seletivo do PROUNI às pessoas que se enquadram nos requisitos estabelecidos, com referência ao primeiro semestre de 2018. (MEC, 2018).

Para Carvalho (2007, apud LIMA, 2014), a partir de 2007, houve a complementação do PROUNI com a aprovação da concessão da bolsa-permanência, com o intuito de custear as demais despesas educacionais para os estudantes favorecidos pela bolsa integral do programa, e tem por o objetivo de diminuir a evasão dos estudantes beneficiários do programa. A bolsa tem valores variados, com o valor máximo de R\$ 300,00 mensais, sujeito à disponibilidade no orçamento do Ministério

da Educação e os cursos participantes devem ter duração mínima de seis semestres, com carga horária mínima de seis horas diárias.

Catani (2010, apud SILVA, 2013) afirma que:

Apesar de os números crescentes sugerirem efeito democratizante, o problema maior do Programa é a permanência do estudante até a conclusão do curso. No entanto, o PROUNI possui ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições. A bolsa é um benefício concedido pelo Governo Federal que, após a conclusão do curso, o bolsista não fica devendo nada aos cofres públicos, o que favorece ainda mais a sua permanência. Em contrapartida, há outras circunstâncias ou limitações que podem afetar o estudante em vulnerabilidade social, favorecendo assim a evasão.

Em contrapartida, para os estudantes que são beneficiados por bolsas parciais, está disponível o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), cuja finalidade é financiar a parte restante que não foi contemplada pela bolsa. Para Pinto (2010, apud LIMA, 2014), para que o estudante possa utilizar o FIES, é necessário que esteja regularmente matriculado em instituições privadas que são cadastradas no Programa e avaliadas pelo MEC. Caso o participante seja beneficiado pelo PROUNI com a bolsa parcial, o aluno poderá financiar 100% do valor não coberto pelo programa. Ademais, o estudante contemplado pelo PROUNI não pode fazer uso do FIES para financiar os estudos em outra instituição privada simultaneamente.

Há também o convênio do estágio MEC/CAIXA com o objetivo de priorizar os bolsistas do PROUNI em vagas disponíveis de estágios oferecidas pela instituição, e o convênio MEC/FEBRABAN, onde instituições bancárias vinculadas ao convênio destinam 10% (dez por cento) de suas vagas de estágio para os estudantes com bolsas concedidas pelo PROUNI (PINTO, 2010).

Conforme dados divulgados pelo MEC (2016), o PROUNI beneficiou quase 2 milhões de estudantes até o segundo semestre de 2016, não sendo divulgado o número de instituições que são cadastradas no programa. Lima (2014) aduz que foi implantado, o PROUNI havia concedido até o ano de 2009, 67% das bolsas de estudos a alunos de baixa renda; com aproximadamente 874 mil gratuidades, sendo mantido uma média anual de 251 mil bolsas de estudo concedidas, devendo portanto o programa ser consolidado como uma política de acesso ao ensino superior. Porém, verifica-se que as instituições privadas não obtiveram algumas de suas demandas específicas atendidas para o aperfeiçoamento do processo avaliativo:

[...] no governo Lula o MEC procurou incentivar as ações que visam aumentar o número de alunos na universidade. Não só pela criação de inúmeras instituições federais, como também por programas de incentivo oferecidos aos alunos das instituições particulares. O ProUni é totalmente exitoso por ter colocado nos cursos superiores particulares quase 800 mil alunos. O Fies é outro programa que tem tudo para se firmar por estar dentro das possibilidades do universitário brasileiro. Cabe salientar os esforços realizados pelo Inep para consolidar o processo de avaliação, não só para cumprir o estabelecido pela Constituição, como também para oferecer à sociedade meios para escolher a escola de melhor desempenho. É um processo que contém ainda imperfeições, mas deve ser constantemente aperfeiçoado e precisa ser estimulado. (RODRIGUES, 2011).

Para Pinto (2010, apud SILVA, 2013), as bolsas de estudo que são ofertadas pelo programa geram oportunidades para que os estudantes concluam os estudos de ensino superior, ressaltando o desenvolvimento de ações afirmativas e garantindo uma educação inclusiva. Nessa premissa, faz-se importante o programa ser revestido de transparência, com o intuito de garantir sua eficácia, com a ampliação das oportunidades para o acesso ao ensino superior pela população vulnerável.

Acreditamos que, como política de acesso ao Ensino Superior, o ProUni tem atingido seu público alvo: estudantes de baixa renda, com poucas chances de acesso ao Ensino Superior e que dificilmente seriam atendidos pelas IES públicas. No entanto, é preciso estar atento aos números, às estatísticas de atendimento, ao acompanhamento dessa política e, principalmente, aos egressos do Programa de modo que possam ser efetivadas mudanças, alterações e propostos novos rumos para o Programa na tentativa de tornar o Ensino Superior menos excludente, mais inclusivo e que seja possível ampliar a chegada de mais pessoas a esse nível de ensino sem perda de qualidade e sem desvio de recursos. (AMARAL, 2011, p. 886).

Apesar das dificuldades que o bolsista possa enfrentar, é inequívoca a oportunidade conferida de cursar o Ensino Superior por meio do programa, com a inclusão no ensino superior de indivíduos vulneráveis, que não tem perspectiva de ingressar na faculdade, empoderando-os na medida que eleva a auto estima do indivíduo e proporciona novas perspectivas quanto ao aumento da capacidade econômica familiar:

[...] o diferencial do programa está justamente em oferecer uma alternativa de acesso a uma parcela grande da população que não chegava às universidades federais - seja por falta de oportunidade ou mesmo de atração. O ProUni é uma solução genuinamente brasileira, já que foi desenvolvida para atender a uma necessidade muito específica da realidade do país. Uma parcela da população não se sente atraída pelo ensino público. Boa parte das universidades públicas trabalha com uma oferta para jovens recém-saídos do ensino médio que têm condições de organizar suas vidas para fazer do estudo sua principal atividade. Mas um grupo importante dos estudantes do

ensino superior no Brasil é mais velho e já está no mercado de trabalho. (BALBACHEVSKY, 2016, p. 5).

Com a criação do PROUNI, o sistema de educação superior no País consolidou a oferta de vagas, ampliando por conseguinte o acesso ao ensino superior:

Por meio do ProUni, o Governo Federal busca ampliar o acesso ao ensino superior no País e contribuir para o cumprimento de uma das metas do Plano Nacional de Educação, o qual prevê o atendimento em educação superior até 2010 para, pelo menos, 30% dos jovens de 18 a 24 anos. (MEC, 2009, p. 15).

Para Pinto (2010, apud SILVA, 2013):

Através das condições do Programa nota-se a busca na ampliação do acesso à Educação Superior, uma vez que são ofertadas possibilidades que atestam a relevância da inclusão de uma parcela de jovens, principalmente os que não tinham acesso ao ensino superior, tendo um percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros, o que tem favorecido o avanço do acesso a esse nível de ensino.

Leher (2010, apud SILVA, 2013), a educação superior é considerada elemento fundamental para a ampliação das oportunidades tanto sociais como econômicas da população vulnerável. Nessa premissa, como uma política educacional de educação superior, o programa PROUNI possibilita e incentiva o estudo e o acesso a tal ensino pela população de baixa renda, sendo menos excludente e mais inclusivo. Assim, o PROUNI aliado a outras políticas públicas já existentes no âmbito educacional, como por exemplo o FIES, a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), e a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, já possibilitaram a inclusão de mais de dois milhões de estudantes à educação superior.

3.2 Ações afirmativas na Educação

De acordo com Houaiss (2014, p. 104): "afirmar, do latim *affirmo*, significa tornar (-se), ou fazer (-se) firme, estabelecer (-se), fixar (-se), consolidar (-se)". Nesse sentido, uma ação afirmativa pretende, através dos mecanismos estipulados por quem a institui, promover condições para que seus beneficiários se tornem membros de posições dificilmente ocupadas por eles sem a intervenção afirmativa, que se firmem perante a sociedade, fixem seu espaço de atuação.

Ação afirmativa: Um conjunto de políticas públicas para proteger minorias e grupos que, em uma determinada sociedade, tenham sido discriminados no passado. A ação afirmativa visa remover barreiras, formais e informais, que impeçam o acesso de certos grupos ao mercado de trabalho, universidades e posições de liderança. Em termos práticos as ações afirmativas incentivam as organizações a agir positivamente a fim de favorecer pessoas de segmentos sociais discriminados a terem oportunidade de ascender a postos de comando. (OLIVEN, 2002, apud SOARES, 2007, p. 30).

Para Gomes (2011), originariamente, tinha-se por ações afirmativas as políticas estatais de incentivo para que os entes das esferas pública e privada na tomada de decisões referentes acesso ao ensino superior e ao mercado de trabalho passassem a considerar os *“fatores até então tidos como formalmente irrelevantes pela grande maioria dos responsáveis políticos e empresariais, quais sejam a raça, a cor, o sexo e a origem nacional das pessoas”*. (GOMES, 2011, p. 39).

Peroni (2003, p. 18) percebe, contudo, que no final da década de 60 e início dos anos 70 os procedimentos clássicos de combate à discriminação eram insuficientes, demandando uma reformulação do conceito. Foi quando se adotou, então, o sistema de cotas rígidas para o acesso *“das minorias a determinados setores do mercado de trabalho e a instituições educacionais”*

O que se percebe é que uma ação afirmativa serve, antes de tudo, para discriminar. Não da forma como ordinariamente se acostumou a pensar o conceito de discriminação, mas de forma positiva. Trata-se de uma discriminação positiva que se dá por uma ação afirmativa de determinado ente que pretenda equilibrar as relações entre os sujeitos negativamente discriminados e aqueles que os discriminam ou discriminaram no passado.

Conforme Rothenburg (2008) a razão da ocorrência da discriminação positiva é devida à existência de uma discriminação negativa:

Proponho a utilização da expressão ação negativa para retirar da ação afirmativa sua dimensão de eufemismo e recobrar a literalidade conjuntural do seu significado. Se ação afirmativa surgiu para definir algo de novo, foi, justamente para contrapor-se à situação vigente contra os negros até uma geração atrás, qual seja, a de vítimas sistemáticas de ação negativa por parte dos brancos. Sobretudo, em um país como o Brasil, que se jacta ideologicamente de não praticar o padrão de segregação racial característico dos Estados Unidos e da África do Sul, o termo racismo é facilmente tergiversado de modo a tornar-se extremamente difícil sua aplicação, porque é associado a um incidente singular de abuso verbal ou físico a uma pessoa negra – E sua singularidade é justamente o álibi para que seja minimizado como algo da ordem da paranoia, do mal entendido, ou da mera intenção jocosa. Para complementar essa atitude racista brasileira quase sempre

semanticamente amorfa, e que se define quase que exclusivamente pelo paroxismo da discriminação sem projeto ou precedentes, a ideia de ação negativa aponta mais claramente para o stress racial sistemático e consistente sofrido no cotidiano pelos pretos e pardos em sua convivência nos espaços sociais subentendidos (às vezes abertamente) como brancos no Brasil. (CARVALHO, 2007, apud ROTHENBURG, 2008, p. 61).

Sobre o assunto, Silva (2005, apud ROTHENBURG, 2008, p. 16) afirma que, *“igualdade tanto é não-discriminar, como discriminar em busca de uma maior igualização (discriminar positivamente)”*. Nesse sentido, é responsabilidade do Direito, não apenas defender a igualdade contra as violações que porventura venham a ocorrer, como também promover a igualdade efetuando distinções:

As normas jurídicas devem não apenas ser aplicadas a todos indistintamente (e, nesse sentido, evitar discriminações “negativas”), mas também favorecer de modo diferenciado aqueles que estejam em situações de indevida desvantagem social (os fragilizados, os oprimidos, as “minorias”) ou impor um gravame maior aos que estejam numa situação de exagerada vantagem social. Figuremos com os impostos: todos os que têm renda acima de um valor devem contribuir proporcionalmente para os gastos públicos. Porém os muito ricos devem contribuir mais ainda; aliás, a Constituição brasileira prevê um “imposto sobre grandes fortunas” (art. 153, VII), que até hoje não foi regulamentado. (SUNSTEIN, 2009, p. 175).

Para Bobbio (1984, p. 13-31):

assim, a discriminação negativa como a positiva podem ser obtidas quer por mecanismos jurídicos de repressão (sanções “penais”, ou melhor, consequências jurídicas desfavoráveis), quer por mecanismos jurídicos de estímulo (sanções “premiais”, ou melhor, consequências jurídicas favoráveis). Apresenta-se, assim, a função promocional do Direito, que, com uma técnica de encorajamento, por meio de estímulos e vantagens (“sanções premiais”), de modo coativo ou não, intervém para promover comportamentos desejados, com vistas a modificar a realidade.

Conforme Gomes (2011, p.40), Joaquim Barbosa, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, define a moderna conceituação para ações afirmativas como sendo aquelas que:

[...] podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas ou privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2011, p. 40).

Para Amaral (2005, p. 29), a gênese das políticas afirmativas se deu na Índia, a partir de 1920, quando Bhimrao Ramji Ambedkar, intelectual indiano e líder dos *dalits*, criou o sistema de cotas como uma forma de combate à desigualdade provocada pelo sistema de castas indiano.

Para Costa (2015), firmando-se na necessidade de compensar os *dalits* (também chamados de intocáveis) e os grupos tribais indianos – equivalente aos indígenas brasileiros – dos milênios de exclusão social, Ambedkar conseguiu fazer com que a Constituição inicial da Índia independente, de 1948, previsse o estabelecimento de cotas para o acesso às instituições de ensino e no serviço público, um feito que até hoje se mantém.

Ao que se conhece hoje como reserva de vagas e postos, Ambedkar dava o nome de “tratamento especial”, uma tentativa de extirpar da consciência indiana a comparação à situação de escravos a que os *dalits* estavam submetidos. Segundo Carvalho (2016, p. 186), “em 1950, os *dalits* detinham apenas 1% (um por cento) dos postos mais graduados do País e representavam 17% (dezessete por cento) da população; hoje já detém 12% (doze por cento) desses postos”.

Para Azevedo (2003, p. 193), os Estados Unidos no qual grupo de negros lutam por seus direitos civis contra os brancos, são pioneiros apenas no tocante ao cunho do termo ação afirmativa, uma vez que ele apareceu pela primeira vez na *Executive Order* n. 10.925, de 6 de março de 1961, editada pelo ex-presidente John Kennedy. Esse decreto presidencial estabelecia que, em contratos com o Governo Federal, “o contratante adotará ação afirmativa para assegurar que os candidatos sejam empregados, como também tratados durante o emprego, sem consideração a sua raça, seu credo, sua cor ou nacionalidade”. Ainda que o termo tenha sido original, Kennedy não tinha em mente as ações afirmativas que tomaram corpo posteriormente, pois o conteúdo inicial da expressão “era o de tão-somente combater a discriminação”.

O ideário basilar que move a luta pela implementação de ações afirmativas parte do princípio de que é preciso que seja retomado o equilíbrio entre brancos e negros, antes que as relações entre eles atinjam grau irreversível de estresse. Para Barbosa (2011, p. 62), o preconceito e a discriminação “*tendem inexoravelmente a se transmitir às gerações futuras, constituindo-se em um insuportável e injusto ônus social, econômico e cultural a ser carregado, no presente, por essas novas gerações*”, devendo portanto serem combatidos.

Para Pinto (2010), ante uma necessidade de se promover a redistribuição equânime dos ônus, direitos, vantagens e outros importantes 'bens' e 'benefícios' entre os membros da sociedade. Barbosa (2011) entende mais adequada a adoção dos princípios da justiça distributiva como justificadores das ações afirmativas, embora reconheça que a conjugação destes com os da teoria compensatória seja necessária em determinados casos.

A justiça distributiva parte do princípio de que todos são iguais desde o nascimento, mas a sociedade impõe ao longo do tempo determinados obstáculos que impedem, aberta ou veladamente, que alguns grupos possam se valer das oportunidades e privilégios a que outros grupos têm acesso.

Jacob (2009, p. 67-68) entende que uma ação afirmativa se prestaria à *“outorga aos grupos marginalizados, de maneira equitativa e rigorosamente proporcional, daquilo que eles normalmente obteriam caso seus direitos e pretensões não tivessem esbarrado no obstáculo intransponível da discriminação”*.

Faceira (2008) afirma que essa postura distributivista das vantagens e dos ônus é uma forma, ao final, de se promover o bem-estar geral, com a consequente redução da pobreza e da injustiça. Por isso, para Dworkin, essa tese tem uma característica utilitarista que vê no seu ideário uma forma de eliminação do ressentimento, do rancor e da perda do autorrespeito, provocados pela desigualdade econômica.

De acordo com Taylor (1994, p. 48), os críticos dessa tese dizem que sua falha consiste na impossibilidade de se verificar *“dentre as diversas iniquidades sociais, quais decorreriam da discriminação racial ou sexual, e quais seriam as resultantes de outros fatores”*.

Para Faceira (1994), a sua atuação, fundamentada no princípio constitucional da igualdade, não eliminaria apenas a discriminação entre os grupos sociais, *“mas também a discriminação estrutural, ou seja, padrões sociais e econômicos enraizados na sociedade devido a injustiças, deficiências educacionais, preconceitos instintivos e baixas expectativas acumulados durante gerações”*. Outros dois elementos que justificam a implementação das ações afirmativas são a política de reconhecimento e o multiculturalismo. O primeiro, introduzido nas sociedades modernas pela consolidação da democracia, tomou corpo sob a forma de exigências de um estatuto igual para as diversas culturas e para os sexos.

Para Taylor (1994, p. 49), é de fundamental relevância a existência de estreita ligação entre política de reconhecimento e identidade, consistindo está no modo como

“uma pessoa se define, como é que as suas características fundamentais fazem dela um ser humano”.

A identidade humana [...] pela existência ou inexistência de reconhecimento e, muitas vezes, pelo reconhecimento *incorreto* dos outros, podendo uma pessoa ou grupo de pessoas serem realmente prejudicadas, serem alvo de uma verdadeira distorção, se aqueles que os rodeiam refletirem uma imagem limitativa, de inferioridade ou de desprezo por eles mesmos. O não reconhecimento ou o reconhecimento *incorreto* podem afectar negativamente, podem ser uma forma de agressão, reduzindo a pessoa a uma maneira de ser falsa, distorcida, que a restringe. (Taylor, 1994, p. 45)

Para Gomes (2011, p. 75), o discurso do reconhecimento se estrutura no nível pessoal e no público, de maneira que no nível pessoal *“a formação da identidade e do ser é entendida como fazendo parte de um diálogo e luta permanentes com os outros importantes”*. A esfera pública diz respeito ao modo como a sociedade reconhece e vê a identidade individual e coletiva dos outros grupos, de tal forma que *“a política do reconhecimento vai desembocar no universalismo, no qual está imbricado o princípio da igual dignidade dos seres humanos, matriz, por seu turno, de uma série de outros direitos fundamentais, entre os quais o da igualdade de direitos”*.

Especificamente quanto à questão racial, Taylor (1994, p. 76) afirma que a projeção da imagem de inferioridade da raça negra, efetuada durante muitas gerações pela sociedade branca, fez com que alguns dos negros acabassem por adotá-la, de modo que *“a sua autodepreciação torna-se um dos instrumentos mais poderosos da sua própria opressão”*.

Esse é um dos objetivos das ações afirmativas para negros, pois pretendem dar chances para que o grupo étnico possa reestruturar sua identidade através de sua inclusão nos meios acadêmicos, nos postos de trabalho, enfim, retirar ou, pelo menos, diminuir os obstáculos que normalmente enfrentam apenas pela cor de sua pele através do reconhecimento de que sua cultura e sua visão de mundo podem contribuir para a formação de uma sociedade plural e culturalmente rica.

Com esse objetivo, o princípio da igualdade tem papel fundamental na implementação de uma política de reconhecimento porque ele justifica a existência de uma política da diferença, apta a denunciar a discriminação e recusar a chamada cidadania de segunda categoria, na medida em que o não reconhecimento implica uma discriminação que deve ser combatida.

Para Taylor (1994), pelo exposto, não pode haver uma busca pela efetividade do princípio da igualdade sem se observar a política de reconhecimento do outro, intuitivamente relacionada ao sentido de dignidade da pessoa humana porque somente tem uma vida digna quem tem os seus direitos respeitados e não é visto com desprezo.

Segundo Santos (2009, p. 26), o reconhecimento de que somos iguais, mas que temos nossas diferenças intrínsecas permite o fenômeno do multiculturalismo, aqui entendido como “*a coexistência de formas culturais ou de grupos caracterizados por culturas diferentes*” na sociedade.

Sintetizando a relação entre as políticas afirmativas e o multiculturalismo advindo da adoção de uma política de reconhecimento.

O pluralismo que se instaura em decorrência das ações afirmativas traria inegáveis benefícios para os próprios países que se definem como multirraciais e que assistem, a cada dia, ao incremento do fenômeno do multiculturalismo. Para esses países, constituiria um erro estratégico inadmissível deixar de oferecer oportunidades efetivas de educação e de trabalho a certos segmentos da população, pois isto pode revelar-se, em médio prazo, altamente prejudicial à competitividade e à produtividade econômica do país. Portanto, agir ‘afirmativamente’ seria também uma forma de zelar pela pujança econômica do país. (BARBOSA, 2011, p. 40).

Para Carvalho (2006), o Brasil não se utiliza do método norte-americano de cotas, pois se trata de um sistema de preferências (temáticas e raciais). Assim, é preciso estabelecer que as políticas de cotas são meros instrumentos das ações afirmativas, em uma relação de gênero e espécie, da mesma forma que o sistema de preferência.

[...] a desinformação fez com que o debate sobre as ações afirmativas tenha se iniciado no Brasil de maneira equivocada. Confunde-se ação afirmativa com sistema de cotas. Em realidade, as cotas constituem apenas um dos modos de implementação de políticas de ação afirmativa. [...] a jurisprudência americana tem sérias restrições às chamadas ‘cotas cegas’, isto é, aquelas instituídas aleatoriamente, sem o propósito de corrigir uma injustiça imprecisa, que é própria razão de existência das políticas de ação afirmativa. No Brasil, infelizmente, os poucos projetos de lei de ação afirmativa já apresentados no Congresso incorrem nesse erro. (GOMES, 2011, p. 41).

O ministro Joaquim Barbosa (GOMES, 2011) critica a aleatoriedade das denominadas “cotas cegas” alegando que elas são incapazes de verificar a real necessidade de determinado indivíduo de fazer parte daquele grupo beneficiário. Joaquim Barbosa diz querer, desse modo, evitar que falsas vítimas de

discriminação se utilizem das cotas em detrimento dos que realmente delas necessitam. A intenção de Joaquim Barbosa é válida na medida em que vislumbra imbuir o sistema de transparência e evitar que se promova uma injustiça quando se espera o contrário.

Contudo, na esteira da explicação de Carvalho (2016, p. 48) acerca do sistema de cotas adotado pela Universidade de Brasília, percebe-se que essa crítica se desintegra quando se vislumbra que os candidatos, ainda que sejam brancos, mas que tenham sido aprovados pelo sistema de cotas, “*deverão estar dispostos a assumir o ônus social de serem identificados como negros*” e que “a possibilidade de cometer uma injustiça menor não deve impedir de promover uma justiça maior”.

Ainda, segundo o autor (CARVALHO, 2016), na Universidade de Brasília, o sistema de cotas funciona reservando-se 20% das vagas em todos os cursos para negros, que devem ser aprovados no vestibular, alcançando as notas mínimas de cada curso. Caso o número de candidatos negros não atinja a cota reservada, as vagas são preenchidas pelos candidatos do sistema chamado “universal” que tenham sido considerados aptos por atingirem a nota mínima (ou “de corte”). Ademais, permanecem inalteradas as provas eliminatórias de redação e as de habilidades específicas para os cursos que as exigem. E mais, ao ingressarem na universidade, os alunos admitidos pelo sistema de cotas frequentam as mesmas turmas e cursam as mesmas disciplinas que os outros alunos, sendo avaliados sob os mesmos critérios e, ao final, necessitarão de número igual de créditos que os alunos “não-cotistas” para se formarem.

Já o sistema de preferências apresenta-se de uma forma um pouco mais complexa do que o sistema de cotas e seus resultados são mais lentos, mas representa uma complementação necessária à discriminação positiva adotada no âmbito do vestibular.

Sua utilização no Brasil é proposta por Carvalho (2016) como uma tentativa de solução para a constatação de que apenas 1% dos professores das universidades públicas brasileiras são negros e que “o número de pesquisadores negros que participam do sistema de produtividade em pesquisa não deve chegar a 0,5%”. Além disso, a ausência quase que completa de negros na pós-graduação constitui elemento justificador para a adoção do sistema de preferências nesse tipo de seleção.

Acredita-se, erroneamente, que a escolha dos aptos a ingressarem nos cursos de pós-graduação seja pautada pelo universalismo, pela meritocracia e pela imparcialidade.

[...] as linhas de pesquisa na pós-graduação sempre foram decisões de grupos e resultados de vontades políticas. Há que frisar sempre que o modo vigente de ingresso da nossa pós-graduação já é a prática de um critério de preferências, combinado com a meritocracia parcializada que geralmente premia os melhores dentro do conjunto de preferências elegido. Por tal motivo, é comum que um estudante mais qualificado seja excluído simplesmente porque escolheu uma linha de pesquisa com poucas vagas, ou inexistente no programa a que se candidatou, enquanto outro estudante menos qualificado entre apenas porque escolheu uma linha já estabelecida menos concorrida. (CARVALHO, 2016, p. 172).

Por isso se propõe um sistema de preferências, semelhante ao utilizado nos Estados Unidos no acesso à graduação, que consistiria no fato de se instituírem bancas paralelas às examinadoras dos outros requisitos para acesso à pós-graduação como a elaboração do projeto de pesquisa, proficiência em línguas, prova específica de conteúdo, etc. e que verificariam a necessidade daquela comunidade acadêmica específica em absorver um candidato negro, tão qualificado como os outros, mas que pode agregar valores diversos daqueles já consagrados pelos membros brancos.

[...] as unidades acadêmicas (Institutos, Centros ou Faculdades) das universidades deverão alocar, do montante total de vagas oferecidas nos cursos de pós-graduação, pelo menos 20% do total das vagas de mestrado e 20% do total das vagas de doutorado para candidatos negros aprovados no processo seletivo. Deve-se enfatizar que o critério para seleção de negros por preferência não deve ser na base do desempate, mas simplesmente por preferência na aprovação [...] um piso mínimo de aprovação. (CARVALHO, 2016, p. 179).

Em realidade, difícil é vislumbrar a implementação de uma ação afirmativa sem que se passe, ainda que indiretamente, por uma “cotização” dos indivíduos dela beneficiados.

3.2.1 Ações afirmativas no direito brasileiro

No Brasil, os aspectos históricos têm grande relevância para se entender a necessidade da implementação de ações afirmativas, sejam delas beneficiários os negros, sejam os deficientes físicos, as mulheres ou os indígenas.

Como um dos marcos teóricos desse trabalho é a discriminação contra a população negra, é preciso reportar a discussão do tema ao período da colonização portuguesa e, de certa forma, se faz necessário desconstruir alguns mitos que foram se eternizando sob novas roupagens, assumindo posição crítica ao que durante anos foi ensinado nas aulas de história das escolas brasileiras. (CHAUÍ, 2000).

Importa, primeiramente, registrar que a escolha dos negros para servirem de mão de obra escrava está pautada, a despeito dos diversos entendimentos existentes entre os historiadores, na antevisão dos lucros que se poderia obter com o tráfico de escravos e não, pelo menos originalmente, por uma “*teoria pseudocientífica que visasse à demonstração da inferioridade da raça negra*”. (DURHAN, 2005, p. 45).

Segundo Chauí (2000), Portugal era, à época, o pioneiro no tráfico de escravos e detinha a técnica e a experiência necessárias para desenvolver o projeto de captura e comércio dos mesmos. Santos (2009) explica o comércio de escravos no período colonial alertando que tal prática:

[...] proporcionou ganhos estrondosos para a Coroa, e pôde ser considerado um dos setores de maior rentabilidade no comércio colonial. Isto porque, embora fosse permitido aos donatários realizar, às próprias expensas, a travessia do Atlântico, o regimento da Fazenda Real determinava que a entrada de escravos nos portos deveria ser precedida do pagamento da *siza* – tipo de imposto para o ingresso de mercadorias na colônia. Acaso se tivesse optado pela escravidão indígena, em vez de ganhos para a metrópole, promover-se-ia o desenvolvimento de um mercado interno na colônia e uma circulação de riquezas que não beneficiaria à Coroa. (SANTOS, 2009, p. 83).

Para Ferreira Filho (2003), abolida oficialmente a escravidão, século XIX, era preciso inserir os negros na sociedade brasileira como homens e mulheres livres. Contudo, nenhuma assistência governamental lhes foi franqueada, embora fosse preciso proporcionar condições para o próprio sustento e, eventualmente, o de sua família, já que os ingleses e a burguesia cafeeira não mais os aceitavam como mão de obra, ainda que paga.

Para Lins (2012, p. 85), os negros com um grau mínimo de instrução deram início ao estabelecimento de “*organizações, partidos políticos, jornais, revistas e clubes recreativos, visando a promover a integração dos membros e a lutar por uma representação mais efetiva do negro na sociedade*”, embora a grande maioria negra tenha permanecido na dependência dos favores de seus ex-senhores ou tenha sido

relegada aos subempregos que se alastraram com o a adoção do trabalho assalariado pelo Brasil.

Para Menezes (2013), talvez para conter o movimento negro organizado, cada vez mais comum ao longo do século XX, foi cunhada a ideologia da democracia racial de Gilberto Freyre, nos anos 30, segundo a qual a miscigenação é característica positiva da sociedade brasileira e o negro figura como sujeito na formação do povo brasileiro – ao lado do índio e do português – e não mais como um objeto.

Perpetuado o mito da democracia racial, o negro foi formando a camada social mais pobre da população brasileira ao ponto de, hoje, constituir setenta por cento da população pobre do Brasil. Na concepção de Carvalho (2016), embora possa ter sido observada certa mobilidade social ao longo do século XX, a mobilidade racial mostrou-se restrita, uma vez que:

[...] a desigualdade social foi construída em cima da desigualdade racial, que foi naturalizada por efeito de um discurso ideológico legitimador que fechou as portas para a exposição de conflitos, facilitando a reprodução de nossa crônica desigualdade sócio racial, em que a cor emblemática da ascensão social é a branca e a cor emblemática da exclusão e do fracasso é a negra. (CARVALHO, 2016, p. 60).

Para Moreira (2016), é importante reconhecer que, embora o preconceito seja ainda elemento da sociedade brasileira – porque a esfera do pensamento individual não pode ser dominada pelo Estado – em nenhum momento se chegou ao ponto de se adotarem medidas como as Leis *Jim Crow* dos Estados Unidos da América, as quais legitimavam o racismo naquele país, reafirmado, inclusive, por algumas decisões do Poder Judiciário.

Segundo Carvalho (2016), o movimento negro organizado no Brasil, combatendo a discriminação racial, já havia apresentado propostas que se assemelham ao que se entende hoje por ações afirmativas.

Ainda, segundo o autor, ignorada pelos governos que foram se sucedendo desde 1890, mesmo com a militância negra estando em plena atividade até mesmo durante a ditadura militar no Brasil, a discussão atinente à adoção das políticas afirmativas como forma de combate à discriminação racial somente retomou fôlego após o reconhecimento por parte do Governo brasileiro de que há racismo e desigualdade racial no Brasil, durante a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada na África do

Sul, entre os dias 31 de agosto e 8 de setembro de 2001. Dessa forma, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso foi o “primeiro estadista do País que admitiu a existência do racismo no Brasil”.

Dessa forma, tendo o Brasil ratificado a Declaração de Durban⁸, obrigou-se a “*desenvolver programas destinados aos afrodescendentes alocando recursos adicionais aos serviços de [...] educação*” (2001) assim como a elaborar outras medidas de ações afirmativas.

Em 1996, o Governo já havia lançado o Programa Nacional dos Direitos Humanos, na tentativa de proteger os direitos das minorias marginalizadas, dos negros inclusive.

Após a Conferência de Durban, o Estado Brasileiro instituiu por meio do Decreto n. 3.952, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), com o fito de fomentar o debate acerca do assunto e elaborar políticas públicas para os grupos discriminados que foi o foco em Durban.

O CNCD possui a atribuição de acompanhar os casos em tramitação junto ao Comitê para a Eliminação de Discriminação Racial, em conformidade com o artigo 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação, de 1965.

Importante ressaltar que é papel desse Conselho, ainda, promover o diálogo com as instituições universitárias estaduais e federais, bem como os órgãos públicos e privados com o claro intuito de instigá-los à implementação das políticas de ações afirmativas na educação, emprego e saúde.

3.2.2 Ações afirmativas já implantadas e em andamento no Brasil

Conforme se depreende do autor Bellintani (2006), embora a utilização de cotas para negros no acesso ao ensino superior seja novidade em franco desenvolvimento no Brasil, as ações afirmativas não se constituem propriamente em uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro, ao contrário, essas políticas públicas têm sido utilizadas no combate a várias adversidades sociais e, em determinados casos sua

⁸ A III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas foi realizada em setembro de 2001, em Durban, na África do Sul e contou com mais de 16 mil participantes de 173 países. A conferência resultou em uma Declaração e um Plano de Ação que expressam o compromisso dos Estados na luta contra os temas abordados.

utilização é recorrente, como na inserção social dos portadores de deficiência física, na melhoria da participação política das mulheres e até mesmo na inclusão dos negros e pardos.

Os posicionamentos a favor transitam pelo fato de que esta é a única forma de combater a desigualdade racial no Brasil, pois a ascensão social passa pelo acesso ao ensino superior. Alegam que os jovens negros são vítimas de racismo e não têm poder aquisitivo e as mesmas oportunidades dos jovens de classe média branca. Os negros precisam de referentes para as novas gerações e não apenas nas profissões de menor status social, entre outros argumentos. (PINTO, 2010, p. 83).

Continuando sua explanação a autora destaca que o posicionamento contra a Lei de Cotas fundamenta-se no cumprimento da Constituição brasileira de igualdade política e jurídica dos cidadãos. Alegam, principalmente, que a lei de cotas ameaça a Constituição e aumenta o racismo, pois cria o perigo de “invenções de raças” no Brasil:

A parte da sociedade que se posiciona contra a reserva de vagas para negros, deixa claro, sempre que se manifesta, que apesar disso concorda com a luta por transformar os serviços públicos universais de qualidade para os cidadãos de todas as cores de pele. Em contrapartida os que defendem as cotas dizem que a melhoria do ensino público é importante mas que os alunos negros continuariam ainda por muito tempo alijados do ensino superior e, portanto, faz-se necessária uma política de ação afirmativa. (PINTO, 2010, p. 83).

Segundo Lins (2012), são também exemplos de políticas afirmativas as concessões de bolsas de estudos para grupos sub-representados nas escolas e universidades, os programas de reforço escolar, os programas especiais de treinamento, as linhas especiais de crédito, e os estímulos fiscais.

É importante deixar claro que somos todos brasileiros, mas de cores diferentes e se essas diferenças têm servido como critério para que profundas desigualdades sociais sejam mantidas em termos estruturais e reproduzidas em nosso cotidiano, são as desigualdades que devem ser combatidas, não as diferenças, essas só nos enriquecem. (OLIVEN apud SOUZA, 2007, p.49).

De acordo com Nunes (2007), a primeira ação afirmativa na espécie de cotas de que se tem notícia no Brasil diz respeito à denominada Lei dos Dois Terços, cuja implementação se deu na década de 1930. Em face da discriminação que sofriam os trabalhadores brasileiros nas empresas cujos proprietários eram imigrantes, principalmente no Estado de São Paulo e no sul do Brasil, entendeu-se necessária a

instituição dessa lei, prevendo a obrigatoriedade de a maioria dos trabalhadores contratados serem brasileiros.

Em 1943, o Decreto-lei n. 5.452, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estabeleceu como regra geral a previsão de que dois terços dos empregados de empresas individuais ou coletivas compostos por brasileiros.

O mesmo documento legal, quando fala a respeito da proteção do trabalho da mulher, estabelece, nos dispositivos acrescentados pela Lei n. 9.799, de 26 de maio de 1999, a adoção de medidas úteis à correção das distorções responsáveis pela desigualdade de direitos entre homens e mulheres. Com efeito, os incisos do artigo 373-A, da CLT, trazem uma série de vedações entre as quais a de se “*recusar emprego, promoção ou motivar a dispensa do trabalho em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez, salvo quando a natureza da atividade seja notória e publicamente incompatível*” (BRASIL, 1943).

Em 1990, com a edição da Lei n. 8.112, fixou-se a reserva de 20% das vagas aos deficientes físicos nos concursos públicos para o serviço público da União (art. 5º, parágrafo 2º). No setor privado, a reserva para os portadores de deficiência foi instituída pela Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, em seu artigo 93.

Para Mello (2002), no tocante às licitações públicas, instituto utilizado para impedir o favorecimento de determinados fornecedores de bens e serviços ao Estado, as cotas foram inseridas no art. 24, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, ao viabilizar-se a contratação, com dispensa de licitação, de associações sem fins lucrativos de portadores de deficiência, contanto que haja compatibilidade do preço contratado com o que se pratica no mercado.

Também é exemplo de ação afirmativa, porque exige uma postura positiva através de um dever de não fazer, a vedação trazida pela Lei n. 9.029, de 13 de abril de 1995, quanto à exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais, ou de permanência da relação jurídica de trabalho.

As mulheres, que conquistaram seu direito a voto na década de 1930, vinham sendo sub-representadas no mundo da política e, por isso, percebeu-se a necessidade de garantir-lhes participação efetiva como candidatas aos cargos políticos. As ações afirmativas em seu benefício foram instituídas primeiramente por meio da Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995, tendo sido estabelecido o percentual mínimo de 20% de mulheres por cada partido ou coligação nas eleições municipais

de 1996. Posteriormente, a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, elevou o percentual para 30% *“estendendo a medida às outras entidades componentes da Federação e, também, ampliando em 50% o número das vagas em disputa.”* (GOMES, 2011, p. 2).

Barbosa (2011) apresenta os resultados da mencionada política informando que:

[...] na esfera municipal, após as eleições de 1996, verificou-se um aumento de 111% das vereadoras eleitas em relação às eleições municipais anteriores. Assim, tomando-se como referência o ano de 1982, porque coincide com o início da abertura política no país, verifica-se que o percentual de vereadoras correspondia a 3,5% do total; em 1992, o índice situava-se na faixa dos 8%; e nas eleições de 1996, este percentual passa a corresponder a 11% do total de representantes nas Câmaras Municipais. (GOMES, 2011, p. 1154).

O Ministério da Justiça, por meio da Portaria n. 1.156, de 20 de dezembro de 2001, instituiu seu programa de ações afirmativas, abalizando-se no Programa Nacional de Direitos Humanos, sob a justificativa de que *“a ação afirmativa constitui um dos instrumentos de promoção da cidadania e da inclusão social, possibilitando a garantia a todos os cidadãos brasileiros dos direitos consagrados na Constituição Federal e na legislação ordinária”* (BRASIL, 2001).

Dessa forma, o Ministério instituiu cotas no preenchimento dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) de seu quadro de forma a serem beneficiados os afrodescendentes (20%), as mulheres (20%) e os portadores de deficiência (5%), entre outras medidas claramente dispostas ao fomento das políticas de discriminação positiva.

No ano seguinte, o Governo Federal estendeu essas medidas a todos os órgãos da Administração Pública Federal, por meio do Decreto n. 4.228, de 13 de maio de 2002, além de criar o Comitê de Avaliação e Acompanhamento do Programa Nacional de Ações Afirmativas.

Para Dias Sobrinho (2005), os exemplos até aqui citados não pretendem exaurir, como já se afirmou, toda a gama de programas afirmativos implantados ou que estão em andamento no País. Contudo, é preciso citar, ainda, a iniciativa pioneira do Estado do Rio de Janeiro que, por meio da Lei n. 3.708/01, instituiu a reserva de 40% das vagas das universidades estaduais para os afrodescendentes.

Então, na busca de uma política pública de combate às desigualdades sociais, de um não às diferenças, foi criado o PROUNI. Um Programa que distribui bolsas de estudos para os estudantes que desejam ingressar na universidade; uma política que

se propõe a favorecer o acesso e permanência da população de baixa renda na educação superior, independentemente da raça, sexo ou qualquer outra condição.

4 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 3.330/2004-DF

Os capítulos anteriores buscaram demonstrar que o PROUNI – que se encontra em funcionamento desde o segundo semestre de 2004 – faz parte da política nacional de educação superior, na qual tem a função de promover o acesso da população de baixa renda ao ensino superior. Esse Programa consiste no oferecimento de bolsas de estudo gratuitas por parte das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas para as pessoas que se enquadram na seleção dessa política pública de ação afirmativa. As IES privadas que participam do PROUNI estão, por lei, beneficiadas pela garantia de isenção tributária concedida pelo Governo Federal⁹.

Para compreender as influências da ação direta de inconstitucionalidade n. 3.330/DF no funcionamento do PROUNI e entender essas conexões no âmbito sociopolítico se faz necessária a identificação e análise dos atores sociais envolvidos no processo de formulação da política nacional de educação, no período compreendido entre os anos de 2003 a 2012.

Em 2003, depois da posse de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente da República do Brasil, no contexto político social, segundo Souza e Mendes (2014), existia uma discussão em torno da política pública da educação brasileira a respeito da forma de financiamento na expansão do acesso ao ensino superior no País. Seguindo essa perspectiva, Souza e Mendes (2014) apontam que no período de formação do PROUNI existiam os atores publicistas que ligados a um pensamento republicano que defendiam que o Estado não deveria aplicar recursos do erário na rede privada de ensino, mas, sim, investir todos os recursos orçamentários em prol da educação pública, gratuita e de qualidade; por outro lado os atores privatistas argumentaram que o mercado é que deveria ser o responsável por essa ação. Além desses atores sociais ainda existiam aqueles grupos sociais que entendiam que a educação poderia ser financiada tanto pelo setor público como pelo setor privado.

⁹ As referências documentais dessa seção são: a LOF n. 10.096/2005 (BRASIL, 2005a), fruto da conversão da MP n. 213/2004 (BRASIL, 2004b), e o Decreto Federal n. 5.493/2005 (BRASIL, 2005b).

4.1 JULGAMENTO ADI N. 3.330/2004-DF

Em 2004, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) representante dos estabelecimentos de Ensino particulares apresentou ao Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.330/2004-DF, que tinha por objeto alguns dispositivos da Medida Provisória n. 213/2004 que instituía o Programa Universidade para Todos (PROUNI); depois foi convertida na Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Posteriormente, foi anexada à ADI n. 3.330/2004-DF a ADI n. 3.379, proposta pelo Partido Democratas (DEM) e a ADI n. 3.314, formulada pela Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (FENAFISP).

Os autores alegaram em suma que a supracitada Medida Provisória n. 213/2004 fora instituída sem a devida observância dos pressupostos previstos constitucionalmente de urgência e relevância constantes do art. 62 da Carta Magna de 1988. Em seus argumentos também evidenciaram que não caberia à União legislar acerca de normas específicas referentes à educação, cabendo à lei complementar dispor sobre alguns dos dispositivos atacados. Por fim, alegaram que ocorreu desrespeito aos princípios da legalidade, da isonomia, da autonomia universitária, do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. (BRASIL, 2004).

Requerente	Posicionamento	Grupo de Interesse
DEM	<p>Não atendimento da Medida Provisória que instituiu o PROUNI aos requisitos de “relevância e urgência” previstos na Constituição Federal para sua edição;</p> <p>Ofensa ao princípio constitucional da isonomia entre os cidadãos brasileiros;</p> <p>Desvirtuamento do conceito constitucional de entidade beneficente de assistência social.</p>	Partido político com representação no Congresso Nacional
CONFENEM	<p>Estabelecimento do conceito de entidades beneficentes de assistência social diferente daquele anteriormente estabelecido pelo STF, atingindo a imunidade tributária de que gozam tais entidades;</p> <p>Ofensa a autonomia universitária;</p> <p>Estabelecimento de discriminações ao estabelecer outros critérios que não o preparo intelectual para prover vagas existentes no ensino superior;</p> <p>Comprometimento à livre iniciativa no âmbito das atividades de ensino, na medida em que dá prioridade de distribuição dos recursos disponíveis do FIES às instituições que aderirem ao PROUNI;</p> <p>Não cabimento de oferta de renúncia fiscal como contrapartida para a adesão ao programa vez que a união não tem competência para tributar as instituições de educação sem fins lucrativos.</p>	Entidade sindical de 3º grau, representativa em nível nacional da categoria econômica dos estabelecimentos particulares de ensino, em especial as beneficentes de assistência social
FENAFISP	<p>Não obediência aos requisitos de “relevância e urgência” previstos na Constituição Federal para edição da Medida Provisória;</p> <p>Desvio de finalidade ao retirar incumbências fiscais da Secretaria de Receita Previdenciária do Ministério da Previdência Social e trespassar ao Ministério da Educação;</p> <p>Violação constitucional ao conceder isenção previdenciária a entidades de ensino que possuem plena capacidade contributiva;</p> <p>Não cabimento de oferta de renúncia fiscal como contrapartida para a adesão ao programa vez que a união não tem competência para tributar as instituições de educação sem fins lucrativos;</p> <p>Violação dos princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da equidade na participação do custeio da seguridade social ao isentar instituições educacionais detentoras de plena capacidade contributiva</p>	Entidade de 2º grau representante dos auditores fiscais da Previdência Social
<i>Amicus Curiae</i> CONNECTAS e CDH	Constitucionalidade da Medida Provisória 213/2004 que favorece as Universidades que instituírem ações afirmativas para negros na elaboração de parcerias no Prouni, vez que havia necessidade de alterar uma prática reiterada de violações nos direitos humanos; Constitucionalidade da ação afirmativa de reserva de vagas para estudantes de escolas públicas e negros, promovendo a erradicação da pobreza e promoção da igualdade	Associações civis sem fins lucrativos com missão de fortalecer o respeito aos direitos humanos

Fonte: a autora (2018).

Na concepção do PROUNI a ideia era que os estudantes teriam mais qualidade de ensino, maior quantidade de vagas gratuitas e uma carga menor de benefícios

tributários concedidos. Esse cenário não correspondia à política ideológica dos atores privatistas, conforme se depreende do quadro demonstrativo de Souza (2013).

Quadro 1: Interesse dos atores em torno do PROUNI

Interesse dos estudantes	Formação da política pública	Interesse das IESP
+	Quantidade das vagas gratuitas	-
+	Exigibilidade dos controles institucionais	-
+	Exigência de investimentos em prol do serviço oferecido (qualidade do ensino)	-
-	Benefícios tributários concedidos	+

Fonte: SOUZA (2013, p. 45).

De acordo com o Quadro 1 apresentada, pode-se inferir que o interesse dos atores privatistas divergia dos interesses do governo. Nesse sentido, foram necessários vários movimentos políticos e ideológicos para a articulação dessas mudanças no cenário social.

Em 2 de abril de 2012, o STF, representado pelos Ministros Ellen Gracie (Presidente), Carlos Ayres Britto (Relator) e Joaquim Barbosa, por unanimidade e nos termos do voto do relator, não reconheceu na ADI n. 3.314, proposta pela FENAFISP, sob o argumento de falta de legitimidade ativa. No tocante à ADI n. 3.330, foi afastada a preliminar relativa à ausência dos pressupostos de urgência e relevância para edição da Medida Provisória que instituiu o ProUni. Prosseguindo o julgamento, no dia 3 maio de 2012, por maioria e nos termos do voto do Relator, Ministro Ayres Britto, foi julgada totalmente improcedente a ação direta, sendo voto vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio.

No tocante à ausência dos pressupostos de urgência e relevância para edição da Medida Provisória, o voto dos relatores Ministro Ayres Britto e Ministro Gilmar Mendes registram seu entendimento de estar diante de um estado de necessidade legislativo, motivo pelo qual autorizaria o Presidente da República a utilizar a normatização de urgência por meio de Medida Provisória para a solução de demandas econômicas e sociais, como foi o caso da criação do ProUni, tendo em vista a necessidade de aumento do número de vagas no ensino superior, para se atenuar os baixos índices de acesso à universidade no Brasil. (CONPEDI, 2015).

Em divergência a esses argumentos, o Ministro Marco Aurélio Mello, cujo voto foi vencido, discordou da via adotada pelo Executivo.

A meu ver, quando a Constituição Federal se refere à urgência, para ter-se a disciplina de certo tema, de forma precária, mediante medida provisória, potencializa o sentido desse vocábulo, já que é possível o encaminhamento de projeto de lei acompanhado de pedido de urgência. Essa previsão – por isso ressaltei bem – da Constituição, quanto ao pleito de urgência, presente no artigo 64 da Carta de 1988, direciona a assentar-se, de forma irrefutável, que a urgência necessária para a edição de A meu ver, quando a Constituição Federal se refere à urgência, para ter-se a disciplina de certo tema, de forma precária, mediante medida provisória, potencializa o sentido desse vocábulo, já que é possível o encaminhamento de projeto de lei acompanhado de pedido de urgência (BRASIL, 2012, p. 64).

Ao analisar os argumentos de ofensa à competência concorrente, em que caberia a União somente legislar sobre normas gerais, o Ministro Gilmar Mendes destacou que a Lei que instituiu o PROUNI não legisla sobre a educação, tratando apenas de uma política que visa ao aumento do acesso ao ensino superior, sem interferir no *modus operandi* da atividade educacional. (BRASIL, 2012).

Quanto ao argumento de estabelecimento do conceito de entidades beneficentes de assistência social diferente daquele anteriormente estabelecido pelo STF, atingindo a imunidade tributária de que gozam tais entidades, o Ministro Ayres Britto, ao rechaçar tal tese, afirmou que:

A Lei n. 11.096/2005 não laborou no campo material reservado à lei complementar. Tratou, tão-somente, de erigir um critério objetivo de contabilidade compensatória da aplicação financeira em gratuidade por parte das instituições educacionais. Critério que, se atendido, possibilita o gozo integral da isenção quanto aos impostos e contribuições mencionados no art. 8º do texto impugnado. (BRASIL, 2012, p. 2).

De acordo com discussão havida no Congresso Nacional do CONPEDI realizado em 2015:

Infere-se dos termos usados pelo Relator que o PROUNI apenas indicou as condições para se alcançar a isenção, o que, segundo Ayres Britto, o Ministro Sepúlveda Pertence chamava de requisito subjetivo da imunidade. Logo, por não criar o favor em si, a referida norma respeitou integralmente as limitações constitucionais ao poder de tributar (CONPEDI, 2015, p. 502).

Conforme salienta por meio de seu voto o Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2012, p. 6), a medida provisória, convertida na Lei n. 11.096 tão somente “*regulou a*

forma pela qual se deve investir o resultado operacional obtido também por meio da imunidade tributária, objetivando a ampliação do acesso ao Ensino Superior por meio da concessão de bolsas de estudos.” Assim, ao invés de o Poder Estatal assumir de maneira direta os custos da formação dos estudantes universitários, cria a obrigação às instituições de ensino a destinar os valores obtidos por meio da imunidade tributária à concessão de bolsas de estudo universitárias. O Ministro Marco Aurélio (BRASIL, 2012, p. 2) refutou tais argumentos, ao afirmar que a Medida Provisória, bem como a lei de conversão, seriam incapazes de disciplinar matéria referente a tributos:

Há mais. O que se acabou por disciplinar, mediante a medida provisória? O poder de tributar. Quanto a esse poder, o artigo 146 da Constituição Federal remete à lei, qualificando-a – não há referência apenas à lei, quando se poderia cogitar de lei ordinária –, rotulando-a como necessariamente complementar. Veio um problema seriíssimo, que está em bom vernáculo no rol dos óbices, a utilização da medida provisória: é que medida provisória não serve a disciplinar tema reservado à lei complementar. (BRASIL, 2012, p. 66).

Ao analisar os argumentos expendidos acerca da ofensa à autonomia universitária, os julgadores aduziram em maioria que os poderes inerentes à autonomia universitária *“podem sofrer limitações advindas da própria Constituição ou da legislação federal, desde que a lei restritiva observe também o requisito da proporcionalidade”*. (BRASIL, 2012, p. 80). No caso referenciado, o ProUni não estatuiu qualquer obrigação às universidades. O Programa apenas implantou uma nova opção de escolha às instituições de ensino, que podem aderir ao programa voluntariamente, ou permanecerem não participantes.

Em seu Congresso Nacional realizado em 2015, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI, 2015) discorre sobre um aspecto digno de atenção:

O fato de se retratar nos votos a funcionalidade como marca dos direitos atribuídos às instituições de ensino pela Constituição. Foi o que fizeram a Ministra Rosa Weber, ao destacar que a livre iniciativa pode ser moderada a fim de realizar os objetivos traçados pelo Estado, e o Ministro Luiz Fux, quando afirma que o tratamento diferente a quem atende aos interesses públicos não pode servir como ofensa à autonomia universitária. (CONPEDI, 2015, p. 503).

Não obstante tais argumentos, o Ministro Marco Aurélio, em suas considerações, verificou a ofensa à autonomia universitária, uma vez que dá poderes ao Ministério da Educação para sancionar as instituições de ensino que, depois de

assumir as obrigações impostas pelo PROUNI, deixar de cumprir o regramento estabelecido, levando até mesmo à desvinculação do programa. (BRASIL, 2012).

Ao debater o objeto principal da ADI 3.330, qual seja, o estabelecimento de discriminações ao estabelecer outros critérios que não o preparo intelectual para prover vagas existentes no ensino superior, o Relator, inicialmente, avalia que quanto ao critério meritório, a lei que institui o PROUNI exige que o estudante seja avaliado pelo ENEM, e uma seleção exigida pela instituição de Ensino Superior, normalmente, o vestibular. Somente depois da superação de tais requisitos de mérito é que o estudante poderá concorrer a uma bolsa de estudo pelo programa PROUNI, não havendo que se falar em abandono do critério meritório para o acesso à universidade. (BRASIL, 2012).

Depois dessas explicações, o Relator ainda esclarece que *“apesar de aparentemente estipular o critério exclusivamente racial para a concessão de bolsas de estudo a lei do PROUNI, em verdade, estabelece o critério da renda do aluno como requisito essencial para a concessão dessas bolsas”*. (BRASIL, 2012, p. 109). O Ministro Ayres Britto, concluindo o explanado pelo Relator, assevera que *“face à desigual ação que perturba a harmonia social, cabe à lei servir como instrumento de reequilíbrio”*. (BRASIL, 2012, p. 115).

Ainda durante o Congresso da CONPEDI (2015, p. 503) ficou entendido:

Quem também contribui para justificar as medidas adotadas pela Lei 11.096 foi o Ministro Joaquim Barbosa. Segundo ele, abrir oportunidades educacionais a segmentos que historicamente nunca as tiveram constitui objetivo governamental constitucionalmente válido, já que a Constituição de 1988 fez a opção clara por uma igualdade substantiva, abarcando a ideia de ser necessário promover a justiça social. (CONPEDI, 2015, p. 503).

O Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, deixou consignado que a instituição do PROUNI é um ótimo exemplo de política pública de ação afirmativa que conseguiu atingir o objetivo de gerar altos índices de inclusão social, com a apresentação de dados estatísticos que comprovavam os resultados obtidos. (BRASIL, 2012).

Em posição contrária ao posicionamento elencado acima, o Ministro Marco Aurélio salientou o dever que o Poder Estatal tem de melhorar a qualidade da educação no Brasil, ampliando portanto o seu acesso; porém, discordou veemente quanto à proporção entre o número de bolsas concedidas e o de alunos pagantes, e

as preferências na utilização do fundo de financiamento estudantil elencadas na Medida Provisória posteriormente convertida em Lei (CONPED, 2015).

O voto dissidente do ministro Marco Aurélio se baseia nas seguintes indagações:

Indago: é razoável, é aceitável, observa a ordem natural das coisas, o princípio do determinismo, o Estado cumprimentar com chapéu alheio? Por que não potencializa o instituto das universidades públicas, viabilizando o acesso com maior largueza? Por que esse acesso é tão afunilado, revelando via crucis, que é revelada pelo vestibular para uma universidade pública? Não o faz porque é mais fácil utilizar-se de um poder de pressão maior, do poder que é inerente à soberania, e compelir-se a iniciativa privada a fazer o que ele próprio – Estado – deveria fazer, viabilizando o acesso universitário, de uma forma larga, àqueles que tenham o requisito de escolaridade para cursar o nível universitário, sem essa carnificina – e assim rotulo – como o é o vestibular para uma universidade pública, com afunilamento insuplantável. (AURÉLIO, *apud* BRASIL 2012, p. 68).

Deve ser salientado que a medida social que fora embutida no Programa Universidade Para Todos tem o caráter de inserção e “empoderamento” de uma parcela numerosa da população brasileira, sem que dela decorram prejuízos para outros segmentos sociais, uma vez que o acesso ao ensino superior está igualmente franqueado a todos. (BRASIL, 2012).

Resumidamente, o que é realizado pelo PROUNI é uma escolha, baseada em critérios preestabelecidos em lei, de beneficiários de bolsas de estudo. Nesse sentido, parecer do procurador-geral da República:

O mandado constitucional da igualdade, na formulação do direito, exige que todos sejam tratados de forma igual pelo legislador. No entanto, a máxima da igualdade não pode significar nem que o legislador tenha que colocar a todos nas mesmas posições jurídicas, nem que tenha que procurar que todos apresentem as mesmas propriedades naturais e se encontrem nas mesmas situações fáticas. A igualdade de todos com respeito a todas as posições jurídicas conduziria não só a normas não funcionais, disparatadas e injustas, senão que também eliminaria os pressupostos para o exercício de determinadas funções. Portanto, o princípio geral de igualdade dirigido ao legislador não pode exigir que todos devam ser tratados exatamente da mesma forma e tampouco que todos devam ser iguais em todos os aspectos. Uma via média pode ser encontrada na fórmula clássica que diz que ‘se deve tratar de forma igual aos iguais e desigualmente aos desiguais. (BRASIL, 2012, p. 46).

Grande parte dos ministros não trouxe novas considerações sobre o caso do PROUNI, aplicando o precedente da APDF 186. Somente os ministros Joaquim

Barbosa, Marco Aurélio (voto dissidente) e o ministro relator Ayres Britto apresentaram seus votos:

Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto (Relator)		
	Voto	Argumento
Ofensa art. 62 da Constituição Federal	Improcedente	A conversão de medida provisória em lei não prejudica o debate jurisdicional sobre o atendimento dos pressupostos de admissibilidade desse espécime de ato da ordem legislativa (BRASIL, 2012, p. 62).
Ofensa ao inc. II do art. 146 e § 7º do art. 195 da Lei Maior	Improcedente	Espécie de desoneração fiscal contida no e § 7º do art. 195 da Lei Maior tem como destinatárias as entidades beneficentes de assistência social que satisfaçam os requisitos estabelecidos em lei (BRASIL, 2012, p. 69). O modelo normativo impugnado não laborou no campo material reservado à lei complementar. Isto porque ele tratou, tão-somente, de erigir um critério objetivo de contabilidade compensatória da aplicação financeira em gratuidade por parte das instituições educacionais (BRASIL, 2012, p. 70).
Art. 2º da Lei n. 11.096/2005 viola o caput e os incisos I e LIV do art. 5º da Constituição Federal.	Improcedente	A desigualação em favor dos estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas e os egressos de escolas privadas que hajam sido contemplados com bolsa integral não ofende a Constituição pátria, porquanto se trata de um descrímen que acompanha a toada da compensação de uma anterior e factual inferioridade (BRASIL, 2012, p. 70).
O art. 7º da Lei n. 1.096/2005 tísna o princípio constitucional da autonomia universitária.	Improcedente	O PROUNI é, um programa de ações afirmativas, que se operacionaliza mediante concessão de bolsas a alunos de baixa renda e diminuto grau de patrimonilização. Mas um programa concebido para operar por ato de adesão ou participação absolutamente voluntária (BRASIL, 2012, p. 72).

Ministro Joaquim Benedito Barbosa Gomes		
	Voto	Argumento
Ofensa art. 62 da Constituição Federal	Improcedente	Entendeu presentes os pressupostos para a edição da medida provisória, acompanhando o relator (BRASIL,2012, p. 81).
Ofensa ao inc. II do art. 146 e § 7º do art. 195 da Lei Maior	Improcedente	A imunidade é salvaguarda da atividade assistencial, que pode se materializar com a oferta de serviços educacionais. Contudo, nem toda prestação de serviço educacional é necessariamente assistencial e, portanto, imune aos impostos e às contribuições sociais. Por se tratar de incentivo fiscal, o Prouni não versa sobre a imunidade das entidades assistenciais e, por tal razão, não necessita de lei complementar para ser instituído (BRASIL,2012, p. 85).
Art. 2º da Lei n. 11.096/2005 viola o caput e os incisos I e LIV do art. 5º da Constituição Federal.	Improcedente	A lei atacada não ofende o princípio constitucional da isonomia. Ao contrário, busca timidamente efetivá-lo. tem o nítido o caráter de inserção e “empoderamento” de uma parcela numerosa da população, sem que dela decorram prejuízos para outros segmentos sociais, uma vez que o acesso ao ensino superior está igualmente franqueado a todos (BRASIL,2012, p. 86).
O art. 7º da Lei n. 11.096/2005 tisa o princípio constitucional da autonomia universitária e da livre iniciativa.	Improcedente	Nenhuma instituição particular de ensino superior está obrigada a se vincular ou se manter vinculada ao PROUNI, bem como a adesão ao PROUNI tem um prazo de vigência de 10 anos, contados da data de sua assinatura (arts. 5º, §§ 1º e 3º da lei 11.096/2010) (BRASIL,2012, p. 87). Por outro lado, considerou que a autonomia universitária não é um objetivo que se esgota em si própria. Ela existe para ser atinjam outros objetivos de natureza educacional, cultural, social. Quanto ao princípio da livre iniciativa, a atividade desenvolvida pelas universidades particulares que aderirem ao PROUNI não sofre qualquer restrição (BRASIL,2012, p. 91).

Ministra Rosa Maria Weber Candiota da Rosa		
	Voto	Argumento
Ofensa art. 62 da Constituição Federal	Improcedente	Entendeu presentes os pressupostos para a edição da medida provisória, acompanhando o relator (BRASIL, 2012, p. 101).
Ofensa ao inc. II do art. 146 e § 7º do art. 195 da Lei Maior	Improcedente	Há necessidade de lei complementar apenas com relação a aspectos objetivos - a partir da distinção entre aspectos subjetivos e objetivos. Acompanhou o relator e o Ministro Joaquim Barbosa (BRASIL, 2012, p.102).
Art. 2º da Lei n, 11.096/2005 viola o caput e os incisos I e LIV do art. 5º da Constituição Federal.	Improcedente	Acompanhou o relator e o Ministro Joaquim Barbosa nos argumentos esposados
O art. 7º da Lei n. 11.096/2005 tisa o princípio constitucional da autonomia universitária e da livre iniciativa.	Improcedente	A livre iniciativa pode ser limitada de forma a realizar objetivos públicos traçados pelo Estado, tais como as metas de inclusão social e o acesso à educação, e também porque o programa é de adesão voluntária. A lei tão só estimula adesão ao programa ao dar prioridade no repasse dos recursos do FIES às instituições participantes do ProUni, não deixa de fazer o repasse às não aderentes e cria mecanismo de estímulo à participação em importantíssimo programa de inclusão social por meio de acesso ao ensino superior (BRASIL, 2012, p.104).

Ministro Luiz Fux		
	Voto	Argumento
Ofensa art. 62 da Constituição Federal	Improcedente	Entendeu presentes os pressupostos para a edição da medida provisória, acompanhando o relator (BRASIL, 2012, p.104).
Ofensa ao inc. II do art. 146 e § 7º do art. 195 da Lei Maior	Improcedente	A lei do ProUni, estabelece critérios para que algumas entidades possam se enquadrar naquele programa. Não ocorrendo nenhuma vinculação com o poder de tributar (BRASIL, 2012, p.105).
Art. 2º da Lei n. 11.096/2005 viola o caput e os incisos I e LIV do art. 5º da Constituição Federal.	Improcedente	Acompanhou o relator e o Ministro Joaquim Barbosa e a Ministra Rosa Weber nos argumentos esposados
O art. 7º da Lei n. 11.096/2005 tisna o princípio constitucional da autonomia universitária e da livre iniciativa.	Improcedente	Programa público de adesão voluntária, não viola portanto a livre iniciativa (BRASIL, 2012, p.106).

Ministro José Antônio Dias Toffoli		
	Voto	Argumento
Ofensa art. 62 da Constituição Federal	Improcedente	Acompanhou o Relator em seus argumentos.
Ofensa ao inc. II do art. 146 e § 7º do art. 195 da Lei Maior	Improcedente	Acompanhou o Relator em seus argumentos.
Art. 2º da Lei n. 11.096/2005 viola o caput e os incisos I e LIV do art. 5º da Constituição Federal.	Improcedente	Acompanhou o Relator em seus argumentos.
O art. 7º da Lei nº 11.096/2005 tísna o princípio constitucional da autonomia universitária e da livre iniciativa.	Improcedente	Acompanhou o Relator em seus argumentos.

Ministro Marco Aurélio de Farias Mello		
	Voto	Argumento
Ofensa art. 62 da Constituição Federal	Procedente	A utilização da medida provisória não serve a disciplinar tema reservado à lei complementar. A vedação está no inciso III do artigo 62 da Constituição Federal (BRASIL, 2012, p.124).
Ofensa ao inc. II do art. 146 e § 7º do art. 195 da Lei Maior	Procedente	O artigo 146 da Constituição Federal remete à lei, complementar o poder de tributar. Para ter-se a isenção – e não se pode cogitar de sobreposição, a um só tempo, versar-se o direito à imunidade e o direito à isenção, já que são valores que se excluem, sendo o primeiro mais abrangente do que o segundo –, até mesmo àquelas universidades detentoras da prerrogativa estampada na imunidade, para continuarem tendo jus a essa imunidade, a adesão ao ProUni e fazer o que ele não faz: abrir vagas aos estudantes egressos de escolas públicas (BRASIL, 2012, p.131).
Art. 2º da Lei n. 11.096/2005 viola o caput e os incisos I e LIV do art. 5º da Constituição Federal.	Procedente	Transgressão ao princípio da isonomia, no que se cogita o afastamento do fundo de financiamento ao estudante de ensino, se não houver adesão ao ProUni (BRASIL, 2012, p.132).
O art. 7º da Lei n. 11.096/2005 tisa o princípio constitucional da autonomia universitária e da livre iniciativa.	Procedente	Tem-se o maltrato à autonomia universitária, no que simplesmente passa o Ministério da Educação, com esse poder, com essa carta em branco para revelar situações concretas a atraírem sanção, a substituir-se às universidades (BRASIL, 2012, p.132).

Ministro Gilmar Ferreira Mendes		
	Voto	Argumento
Ofensa art. 62 da Constituição Federal	Improcedente	Tendo em vista a prioridade da questão tratada por meio da MP impugnada e o caráter especial e de exceção que assume a análise do atendimento dos pressupostos de relevância e urgência restou configurados os referidos pressupostos (BRASIL, 2012, p.64).
Ofensa ao inc. II do art. 146 e § 7º do art. 195 da Lei Maior	Improcedente	A medida provisória, convertida na Lei n. 11.096, apenas regulou a forma pela qual se deve investir o resultado operacional, obtido também por meio da imunidade tributária, objetivando a ampliação do acesso ao Ensino Superior por meio da concessão de bolsas de estudos. A Lei federal examinada não trata de ensino em si, mas de uma política pública para aumentar o acesso ao ensino superior sem, contudo, nada interferir no modo como a atividade educacional se desenvolve (BRASIL, 2012, p.65).
Art. 2º da Lei n. 11.096/2005 viola o caput e os incisos I e LIV do art. 5º da Constituição Federal.	Improcedente	A lei do ProUni, em verdade, estabelece o critério de renda do aluno, como requisito essencial para concessão dessas bolsas. O que se está a evidenciar é a adoção de uma política de inclusão social, um típico caso de discriminação positiva ou inversa que leva em conta o critério da raça, porém, não de forma exclusiva, mas conjugado com o critério socioeconômico (BRASIL, 2012, p.66).
O art. 7º da Lei n. 11.096/2005 tísna o princípio constitucional da autonomia universitária e da livre iniciativa.	Improcedente	O ProUni não cria qualquer obrigação às universidades. Em verdade, o ProUni traz uma nova opção a elas, que podem aderir ao programa voluntariamente, após análise dos seus termos, ou permanecerem não participantes do programa, caso concluem pela inviabilidade de sua participação (BRASIL, 2012, p.68).

Conforme se depreende do julgamento da ADI n. 3.330, o PROUNI não tem por objeto central uma política de reserva de vagas, uma vez que é caracterizado como um financiamento público que concede bolsas ao público alvo em universidades particulares. (LINS, 2012).

Conforme o documento da ADI n. 3.330, item 8, p. 3:

O PROUNI é um programa de ações afirmativas, que se operacionaliza mediante concessão de bolsas a alunos de baixa renda e diminuto grau de patrimonilização. Mas um programa concebido para operar por ato de adesão ou participação absolutamente voluntária, incompatível, portanto, com qualquer ideia de vinculação forçada. Inexistência de violação aos princípios constitucionais da autonomia universitária (art. 207) e da livre iniciativa (art. 170). (BRASIL, 2012, p. 3).

O programa possui fatores conjugados de *discrímen*, pois considera a renda familiar, a origem de escola pública ou particular – na condição de bolsista integral – e a raça (reserva uma porcentagem das bolsas para negros ou índios a ser determinada pela faculdade). (BRASIL, 2012).

No que tange ao fator de *discrímen*¹⁰, o Ministro relator Ayres Britto argumenta que:

[...] O que ela (a lei) não pode é incidir no “preconceito” ou fazer “discriminações”, que nesse preciso sentido é que se deve interpretar o comando constitucional de que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. O vocábulo “distinção” a significar discriminação (que é proibida), e não enquanto simples diferenciação (que é inerente às determinações legais). (BRASIL, 2012, p. 34).

Conforme exposto pelo Relator, a solução encontrada para determinar os fatores de *discrímen* permitidos pela Constituição é a via negativa, em que a “Constituição estabelece apenas aqueles fatores que o legislador não pode utilizar para fins de diferenciação na norma, os quais foram tratados no artigo 3º, inc. III da Constituição Federal”. (BRASIL, 2012, p. 29).

Conforme pondera Lins (2012, p. 44):

Não poderiam ser utilizados, para fins de desigual ação na norma, aqueles fatores acidentais do ser humano (cor da pele, sexo, origem geográfica) de forma isolada e prejudicial, pois assim estaria configurado o preconceito e a discriminação. Entretanto, aqueles fatores que decorrem de situações histórico-culturais (e não apenas pelo acaso) podem ser objeto de regulação na lei, afim de que sejam materializados os comandos constitucionais.

Nesse contexto, verifica-se, depois de argumentos traçados no julgamento da ADI n. 3.330, que são constitucionais os critérios de *discrímen* que visa a tutelar as minorias que são desfavorecidas historicamente e ao longo dos anos sofreram perseguições de diversas espécies:

¹⁰ *Discrímen* é o ato, ou efeito ou faculdade de discriminar, discernir, discernimento, discriminação. Diferença, distinção, linha divisória. Cabe ao juiz traçar o *discrímen* entre o legal e o justo. É aquilo que é levado em consideração para dar tratamento diferenciado a certas situações. É um instrumento operativo para fazer funcionar certos princípios. O *discrímen* isoladamente considerado não resolve nada, precisa existir um pressuposto lógico entre o elemento discriminador e a finalidade (a razão) para saber se estamos diante de uma inconstitucionalidade ou ilegalidade. Na Constituição e nas leis existem várias normas discriminadoras, mas que assim são para garantir proporcionalmente o princípio da igualdade e razoabilidade.

Como todos sabemos, a pobreza crônica, que perpassa diversas gerações e atinge um contingente considerável de famílias do nosso país, é fruto da falta de oportunidades educacionais, o que leva, por via de consequência, a uma certa inconsistência na mobilidade social. Isto caracteriza, em essência, o que poderíamos qualificar como “ciclos cumulativos de desvantagens competitivas”, elemento de bloqueio socioeconômico que confina milhões de brasileiros a viver eternamente na pobreza. (BRASIL, 2012, p. 43).

Em face do até aqui exposto verifica-se que o objeto inserto na lei que institui o PROUNI é um tema que abrange discussão ampla e complexa; que enlaça aspectos sociais, políticos e econômicos em uma perspectiva histórico-social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As sociedades contemporâneas democráticas caracterizam-se por serem complexa plurais e diversas. Além da complexidade, pluralidade e diversidade também é possível caracterizá-la – evidente, em alguns casos mais do que em outros, como desiguais. São desiguais na medida em que aceitam quando não legitimam em suas estruturas graves e sérias desigualdades.

Existem diversos tipos de desigualdades, sendo priorizadas na presente pesquisa as associadas à falta de oportunidades geradas pela não inclusão no processo educacional, mormente no Ensino Superior.

A educação possibilita o pleno desenvolvimento da pessoa humana e ao exercício da cidadania; sendo assim, pode ser fundamental para as pessoas. As Declarações Internacionais de direitos e as Constituições de grande parte das sociedades democráticas não apenas reconhecem isso como também procuram proteger tão importante direito.

Contudo, no cenário brasileiro, embora o Direito à Educação esteja garantido pela Constituição Federal de 1988 e exista um reconhecimento social generalizado da importância da Educação, parcelas significativas da população não acessaram o Ensino Superior. Para remediar tal situação, foram adotadas ações afirmativas para reduzir os diversos tipos de desigualdades.

Não faltam ao texto constitucional artigos para vindicar a prosperidade de cada um dos brasileiros e o erguimento de uma nação solidária; em vista disso, torna-se inofismável que o Governo Federal (assim como a Administração das outras unidades federativas) esteja obrigado a empenhar seus esforços para reduzir as desigualdades sociais.

A própria estrutura normativa da Constituição reforça a índole dirigente do constitucionalismo por ela instituído, porquanto se nota o cuidado que teve o poder constituinte originário em positivar, antes de qualquer outra matéria, princípios, direitos e garantias fundamentais com os quais se pretende constituir um Estado democrático.

As leis infraconstitucionais relacionadas ao tema reforçam a necessidade de se criar mecanismos aptos à promoção da igualdade entre os estudantes. Assim é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996), que erige como ideal

a solidariedade e como princípio a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

Na medida em que as ações afirmativas contribuem para esse desiderato, a norma que as conduz deve, em princípio, ser constitucional, restando verificar se ela identifica de maneira objetiva um grupo comprovadamente marginalizado e se os benefícios que concede são, a um só tempo, adequados à correção da desigualdade e proporcionais quando comparados à situação dos outros membros da sociedade.

A ADI n. 3.330 traz uma discussão acerca de políticas afirmativas para a reserva de vagas seguindo critérios raciais e sociais, enfocando no PROUNI, convertido em Lei n. 11.906/05, e que foi questionado no STF, por conta da sua perspectiva de reserva bolsas de estudos para estudantes que tenham concluído o ensino médio em escolas da rede pública de ensino, ou em situação de bolsista integral, ainda delimitando bolsas para negros, indígenas e pessoas com deficiências. Ora, tal compreensão pode, inclusive, ir contra aos preceitos de Direitos Humanos, que prevê a igualdade de condições, direitos e liberdades básicas, de pensamento, de expressão e de acesso.

No Caso PROUNI, os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), acertadamente em seus argumentos, relataram que baixas condições financeiras tendem a comprometer os objetivos das pessoas, entre os quais o de ingressar no ensino superior. Sendo assim, o fornecimento de bolsas de estudo surge como um meio hábil de inclusão social, e, dessa forma, consegue efetivar o programa normativo da Constituição. O próprio STF julgou constitucional a ampliação do acesso às universidades e, em sua mediação, foi afirmado que "não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo combate à desigualdade". O PROUNI tem enfoque socioeconômico, com critérios específicos para o acesso às instituições de educação superior, podendo, inclusive, combater o "ciclo de exclusão de grupos sociais desvantajados". Tais considerações de Joaquim Barbosa são corroboradas pela ministra Rosa Weber quando citou que a educação "*não é só o direito social como também dever do Estado, consagrado no artigo 205 inclusive com direito ao acesso ao Ensino Superior. Especificamente em relação a autonomia universitária, não há violação*". Muito embora o voto tenha sido pelo indeferimento da ADI n. 3.330, cabe destacar que Marco Aurélio Mello, ainda concordava com a ação quando afirma que o regulamento do PROUNI não está assegurado na Constituição e que "fere a autonomia universitária, pois se não aderirem ao PROUNI perderão algo

assegurado constitucionalmente". Gilmar Mendes discordou de tal afirmação e justificou, com vistas à economia, revelando as isenções garantidas às instituições pela aderência ao PROUNI.

Na condição de instituição básica das sociedades bem-ordenadas, compete ao Poder Judiciário manifestar seu posicionamento acerca dos limites normativos das políticas governamentais e dos atos legislativos, sem que isso comprometa a estrutura social ou viole direitos e garantias dos cidadãos.

Ao empregar a igualdade material na salvaguarda das ações afirmativas, o Supremo Tribunal Federal conformou os fundamentos jurídicos que sustentaram a improcedência dos pedidos na ADI n. 3.330 com os valores do texto constitucional, especialmente, aqueles que constituem objetivos da República Federativa do Brasil.

Para o Supremo Tribunal Federal, desigualar os estudantes em função da renda familiar é a maneira apropriada para democratizar o acesso ao ensino superior, ainda que se reconheça a possibilidade de aplicar outros critérios; nesse caso, de preferência, agregados ou fator econômico.

A clareza e a objetividade da Lei n. 11.096, somadas aos bons resultados do PROUNI, autorizam dizer que esse não é um programa assistencialista voltado apenas para a distribuição de recursos públicos, mas uma política de Estado que propicia oportunidades ao estudante menos afortunado, permitindo que ele consiga, por sua própria energia, atingir metas acadêmicas e profissionais.

Não se desconhece que investimentos nas escolas de ensino fundamental e médio também atendem ao princípio da justa igualdade de oportunidades, o mesmo podendo ser dito sobre as universidades públicas; entretanto, acredita-se que o PROUNI é, nesse momento, uma saída mais célere e eficiente. O direito à educação é para todos. Entretanto, nem sempre o acesso à educação superior é garantido para as classes menos favorecidas, então, cabe ao Estado promover políticas e ações para incluir aqueles que, historicamente, têm sido relegados às margens sociais. Artigo 205 da Constituição, nesse contexto, diz que "*A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento, da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*". Sendo assim, o processo educacional exige alinhamento intersetorial entre Estado, sociedade e família, e o PROUNI é um dos resultados desse alinhamento.

Afora essas conclusões, merece ser destacado o papel que a universidade tem a cumprir para o desenvolvimento sustentável do País. Acolhendo indistintamente as pessoas. O ensino superior qualificará a mão de obra nas diversas áreas do conhecimento e, sobretudo, preservará as condições sociais necessárias para que se tenha, enfim, um Estado Democrático.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Wilson Mesquita. **Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro**: um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo. Dissertação (doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2012.

AMARAL, Nelson Cardoso. **A reforma da educação superior do governo lula**: autonomia relativa e financiamento. Junho de 2005.

AMARAL, N. C., CATANI, A. M., OLIVEIRA, J. F. **O financiamento público da educação superior brasileira: mudanças e desafios**. São Paulo: RBPAE (Revista Brasileira de Política em Administração Educacional) [conferir se o nome está certo], 2003 (no prelo).

AZEVEDO, Sérgio de. **Políticas públicas**: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. Dos (et. al.). Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. A Governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras. In: KOGA-ITO, Cristiane Y.; LUCA, Tania R. de. **Escola UNESP de liderança e gestão**: instrumento para excelência da gestão institucional. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016, p. 125-38.

BELLINTANI, Leila Pinheiro. **Ação Afirmativa e os Princípios do Direito** – A questão das cotas raciais para o ingresso no Ensino Superior no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

BEUST, Luiz Henrique. **Ética, valores humanos e proteção à infância e juventude**. In: KONZEN, Afonso Armando (coord.) et al. Pela Justiça na Educação. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Politica e cultura**. Turim: Einaudi, 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988.

_____. **Decreto n. 5.493**, de 18 de julho de 2005. Regulamenta o disposto na Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5493.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais**. 2009.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. **Lei n. 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - ProUni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social

no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. **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. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2004/medidaprovisoria-213-10-setembro-2004-534036-norma-pe.html>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

_____. Ministério da Educação. **Edital Prouni n. 18**, de 5 de junho de 2015. Torna público o cronograma e demais procedimentos relativos ao processo seletivo do Programa Universidade para Todos - Prouni referente ao segundo semestre de 2015. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/legislacao/legislacao-2015/221-edital-prouni-n-18-de-5-de-junho-de-2015/file>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa n. 1**, de 2 de janeiro de 2015. Regulamenta os processos seletivos do Programa Universidade para Todos - Prouni. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/legislacao/legislacao-2015/215-portaria-normativa-n-1-de-2-de-janeiro-de-2015>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa n. 18**, de 6 de novembro de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para a adesão de mantenedoras de Instituições de Educação Superior e a emissão de Termo Aditivo aos processos seletivos do Programa Universidade para Todos. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/legislacao/legislacao-2014/212-portaria-normativa-n-18-de-6-de-novembro-de-2014/file>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. Prouni. **Programa Universidades para Todos: Manual do Bolsista 2015**. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/manual_bolsista_prouni.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n. 3330/DF**. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 03 de maio de 2012. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807901/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3330-df-stf/inteiro-teor-112281172?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): **Ruptura e continuidade nas relações entre público e privado**. In: SILVA, J. R. S. Jr.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (Orgs.) **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas: Alínea, 2016. p. 125-139.

CARVALHO, José Jorge de. **Inclusão étnica e racial no Brasil**: a questão das cotas no ensino superior. São Paulo: Attar, 2007.

CATANI, Afrânio Mendes, OLIVEIRA, João Ferreira de. **Educação Superior no Brasil**: reestruturação e metamorfose das universidades públicas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CATANI, Afrânio Mendes. **ProUni**: Democratização do acesso às instituições de ensino superior? **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p.125–140, jul./dez. 2014.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. **As políticas de educação superior no Plano Nacional de Educação (PNE) –2000**. Pro-Posições - vol. 14, N.1, (40) – janeiro /abril. 2003.

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia**. 12 ed. São Paulo: Ática, 2000.

CONPEDI. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Direitos Sociais e Políticas Públicas II. **XXIV Congresso Nacional do CONPEDI. UFMG/UMEC/Dom Helder Câmara**. Org. LIMA, Eduardo de Martins de; SCHNEIDER, Yuri; FÉLIX, Ynes da Silva. Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/HP/Downloads/6qME8ismuP27xK5p.pdf>. Acesso em: 2 março 2018.

COSTA. Danielle Dias da Costa. **O Prouni na educação superior brasileira**: indicadores de acesso e permanência. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v22n1/1982-5765-aval-22-01-00141.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2018.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado**; Sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? São Paulo, Casa do Psicólogo, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; DE OLIVEIRA, João Ferreira. **Impasses e perspectivas das políticas para a educação superior no Brasil**. 2003. Disponível em: http://www.anped.org.br/sites/default/files/resources/DOURADO_L.F._CATANI_A.M._OLIVEIRA_J.F._Impasses_e_perspectivas_das_pol_ticas_para_educa_o_superior_no_Brasil-pdf. Acesso em: 30 mai. 2018.

DURHAN R. Eunice. **A autonomia universitária – extensão e limites, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior Da Universidade de São Paulo**. 2005. Universidade de São Paulo.

ESTACIA, Maria Aparecida Tagliari. **Alunos do ProUni da Universidade de Passo Fundo**: trajetórias, percepções/sentimentos e aproveitamento acadêmico. Dissertação (pós-graduação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, 2009.

FACEIRA, Lobelia da Silva. Programa Universidade Para Todos: Política de inclusão acadêmica e social? **Revista Novo Enfoque**, Rio de Janeiro, ano 7, n. 7, set. 2008.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e luta de classes na América Latina**. 9. ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos jurídicos das ações afirmativas**. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, RS, v. 69, n. 2, p. 72-79, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/handle/1939/3965>>. Acesso em: 20 março 2018.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Eletrônico Aurélio Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira e Lexikon Informática, 2005.

FERREIRA, Nara Torrecilha. **Programa Universidade para Todos: uma avaliação sobre efetividade da política pública**. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2012.

FRANCO, Alexandre de Paula. **Ensino Superior no Brasil: cenário, avanços e contradições**. *Jornal das políticas educacionais*, N. 4 JULHO-DEZEMBRO DE 2008.

FREIRE, Paulo. Considerações em torno do ato crítico de estudar. In: FREIRE, P. **Ação Cultural para a Liberdade e outros escritos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 9-12.

GHIRALDELLI JR, Paulo. **Filosofia e história da educação brasileira**. São Paulo: Manole, 2003.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Princípios Constitucionais da Igualdade: o direito como instrumento de transformação social, a experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2014.

JACOB, Marina. **Igualdade e ações afirmativas sociais e raciais no ensino superior: o que se discute no STF?** Monografia da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP. São Paulo, 2009.

KLINK, Tomás Gonçalves. **O direito à educação e os critérios dos programas de acesso e permanência ao ensino superior no Brasil**. Dissertação (bacharelado) – Centro Universitário de Brasília, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais. Brasília, 2016.

LEHER, Roberto. **Crise estrutural e função social da universidade pública**. *Temporalis* (Brasília). v.1, p.15 - 39, 2010.

LIMA, Eduardo de Martins de; SCHNEIDER, Yuri; FÉLIX, Ynes da Silva. **Direitos Sociais e políticas públicas II** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC] Dom Helder Câmara. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

LIMA, Nara Melissa Fernandes. **Prouni: uma análise crítica**. 2014. 47 f., il. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LINS, Rebeca Almeida. **Diferenciar para igualar**: uma análise jurisprudencial do princípio da isonomia nos casos de ações afirmativas e prestações alternativas julgados pelo STF. Monografia da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/221_Rebeca%20Lins.pdf >. Acesso em: 20 fev. 2018.

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergstron. **Introdução ao estudo da Escola Nova**. São Paulo: Cia. Melhoramentos, 1930 (Bibliotheca da Educação, v. XI).

LOWI, Theodore J. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. World Politics, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & sociedade**, v. 30, n. 106, 2009.

MAZZOTTI, Alda Judith. Relevância e aplicabilidade da pesquisa em educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 113, p. 39-50, jul. 2001.

MEC. Censo da Educação Superior. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília, 2013.

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. Ótica constitucional: a igualdade e as ações afirmativas. In Tribunal Superior do Trabalho: Discriminação e Sistema Legal Brasileiro - **Seminário Nacional**. Brasília: TST, 2002.

MENEZES, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: Continuidades e Transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, Campinas, Edição n. 4, out. 2013.

MOREIRA, J. R. et al. **Acesso à educação superior brasileira**: tentativas de democratização do ensino em uma quase democracia. *Outras Palavras*. v.12, n.1, 2016.

NOGUEIRA, Jana Flavia Fernandes. **Reforma da educação superior no governo Lula**: Debates sobre ampliação e democratização do acesso, 2008.

NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 103-47, 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Política Educacional e a reestruturação do trabalho docente**: reflexões sobre o contexto latino-americano. Educação & Sociedade, Campinas, vol.28, n.99, p.355-375, maio/ago. 2013.

PAIM, Antônio. A busca de um modelo universitário. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Universidade e Instituições Científicas no Rio de Janeiro**. Brasília: CNPq, 1982.

PAULA, M.F. **Reforma da educação superior do Governo Lula**: as políticas de democratização do acesso em foco. Revista Argentina de Educación Superior, Buenos Aires, v. 1, n. 1, p. 152-172, nov. 2009.

PAVIANI, J.; POZENATO, J.C. **Universidade em Debate**. Caxias do Sul, Universidade de Caxias do Sul, Coleção Ciclo, 1980.

PEREIRA, D. de F.F. **Revisitar Paulo Freire**: uma possibilidade de reencantar a Educação. 2006. Tese. Doutorado em Educação pela Faculdade de Educação da Unicamp, Campinas, 2006.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003

PILETTI, Nelson. **História da Educação no Brasil**. São Paulo. Ed. Ática, 1997.

PINTO, Marialva Linda Moog. (2010) **Qualidade da Educação Superior e o PROUNI**: Limites e possibilidades de uma política de inclusão. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Rio dos Sinos. São Leopoldo.

POLETTI, Ronaldo. **1934**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras; v. 3). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137602/Constituicoes_Brasileiras_v3_1934.pdf> . Acesso em: 10 fev. 2018.

PORTO, Walter Costa. **1937**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras; v. 4). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes_Brasileiras_v4_1937.pdf?sequence=. Acesso em: 10 fev. 2018.

RIBEIRO, Paulo Rennes Marçal. **História da educação escolar no Brasil**: notas para uma reflexão. Paidéia (Ribeirão Preto) [online]. 1993, n.4, pp.15-30.

ROSEMBERG, F., BAZZILLI, C. e SILVA. P.V. Discursos racistas e seu combate em livros didáticos brasileiros. **Revista de Educação da USP**. N. 1, 2003, p. 109-124.

ROSSATO, Ermélio. **A expansão do Ensino Superior no Brasil**: do domínio público à privatização. Passo Fundo: UPF, 2006.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Igualdade material e discriminação positiva**: o princípio da isonomia. 2008. Disponível em: < <http://docplayer.com.br/10464961-Igualdade-material-e-discriminacao-positiva-o-principio-da-isonomia.html>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

SAMPAIO, Carlos E. Moreno; GOULART, Orosinda M. Taranto; NESPOLI, Vanessa. **O desafio da universalização do ensino médio**. Brasília: MEC/Inep, 2006.

SANTOS, Adilson Pereira dos Santos. **Ensino Superior: Trajetória história e políticas recentes**. IX Colóquio internacional sobre gestão universitária na América do Sul. Florianópolis- Brasil, novembro de 2009.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; NUNES, Adriana de Souza. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do Prouni. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, de agosto de 2011. p.941-946.

SILVA, Adriana Pereira dos Santos. **O Prouni e a inserção de estudantes nas instituições de educação superior**. 2013. 112 f. Monografia (graduação) – Universidade Católica de Brasília, 2013.

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da Educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SILVA, Gustavo Javier Castro. **O Ensino superior privado: o conflito entre lucro, expansão e qualidade**. 2007. 259 f. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, 2008.

SILVA, Sidney Pessoa Madruga da. **Discriminação positiva: ações afirmativas na realidade brasileira**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

SOARES, Maria Susana Arrosa (Coord). **A Educação Superior no Brasil**. Porto Alegre: Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe, IESALC – UNESCO – CAPES, 2002.

SOUZA, Alexandre Lopes; MENDES, Eduardo Borges. **A Universidade no Brasil: origem e trajetória**. In: Metodologia do Ensino Superior. Dourados: Unigran, 2014.

SOUZA, A. de M. e. A relevância dos indicadores educacionais para a educação básica: informações e decisões. In: SOUZA, Alberto de Mello e. (Org.). **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 90-109.

SUNSTEIN, Cass R. **A constituição parcial. Belo Horizonte: Del Rey, 2009**.

TAYLOR, Charles. et al. **Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

TRINDADE, Otavio de Oliveira. História da Educação no Brasil. 5. Ed.Vozes: Petrópolis, 2004.

VELLOSO, J. **O PIBIC e a formação de cientistas**. Brasília, DF: NESUP, 2000.