

O Direito à inclusão: implantação de políticas de ações afirmativas nas IES públicas brasileiras – experiência na UFC

The right to social inclusion: the execution of affirmative action policies at Brazilian higher education institutions (IES) and how such initiatives are being carried out at Ceará State Federal University (UFC)

Nestor Eduardo Araruna Santiago*

Aurilena Pereira Norberto**

Sandra Maria Coelho RodrZZigues***

Resumo

Este estudo propõe uma reflexão sobre a importância da implantação das políticas de ações afirmativas como direito à inclusão social no que tange o Ensino Superior em Instituições Públicas Brasileiras, dando ênfase à experiência da Universidade Federal do Ceará neste contexto. Uma amostra da relevância do tema no cenário político nacional é que nos últimos sete anos já foram propostos 40 projetos de lei tratando sobre a reserva de vagas. Mesmo sem a aprovação dos referidos projetos pelo Congresso Nacional, as Instituições de Ensino Superior (IES), no uso da autonomia, iniciaram, discussões sobre políticas de ações afirmativas abordando a reserva de vagas para o ingresso de novos alunos, ponto que gera profundas controvérsias no âmbito universitário e na sociedade em geral. Para mapear a discussão sobre o tema em questão foi feita uma revisão da literatura nacional, especialmente nos artigos publicados em revistas científicas e teses acadêmicas. Concluída a revisão literária e tendo construído o arcabouço teórico do trabalho, iniciamos o estudo sobre as Experiências de Políticas de Ações Afirmativas (PAA) nas IES públicas brasileiras, dentre elas, a Universidade Federal do Ceará – UFC, na qual o processo encontra-se em andamento, onde foi realizada uma coleta de dados, extraídos de documentos elaborados pelo Grupo de Trabalho de Políticas de Ações Afirmativas (GTPAA), como também, das entrevistas realizadas com integrantes do referido grupo, traçando, assim as diretrizes para conclusão deste trabalho acadêmico.

Palavras-chave: Direito à inclusão. Ações Afirmativas. IES Públicas Brasileiras.

Abstract

This paper proposes an analysis on the relevance of affirmative action policies as part of the right to social inclusion and their relation with access to higher education at Brazilian public universities and colleges, emphasizing the experience of Ceará State Federal University (UFC) in this field. An evidence of the importance of this issue in national political scene is the fact that forty bills on the subject were presented in the last seven years. Even if such bills were not approved, Brazilian Higher Education Institutions (IES), which are autonomous, already launched the relevant discussions on affirmative action policies, determining the reservation of vacancies at public universities and colleges for members of certain social groups, a move which usually generates deep controversy inside the aforementioned institutions and in society in general. In order to offer relevant information for the discussion, we examined the bibliography on the issue available in Brazil, which mainly consists of essays published in scientific reviews and academic works such as dissertations. After reading the material available, and having settled the necessary theoretical framework for the debate, we started studying the so-called Experiences of Affirmative Action Policies (PAA) at Brazilian Higher Education Institutions, including Ceará State Federal University (UFC), where we collected the relevant data, picked from documents elaborated by the Working Group for Affirmative Action Policies (GTPAA) and from interviews conducted with members of the mentioned Working Group. With all these actions, we were able to sketch the guidelines for this academic work.

Keywords: Right to social inclusion. Affirmative action. Brazilian public Higher Education Institutions.

* Doutor, Mestre e Graduado em Direito pela UFMG; Professor Adjunto da UFC. E-mail: nestorsantiago@globo.com.

** Mestranda em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Especialista em Gestão Universitária e Graduada em Secretariado Executivo pela UFC. E-mail: lenanorb@ufc.br.

*** Mestranda em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior - UFC, Graduada em Administração de Empresas UECE. E-mail: sandra@ufc.br.

Introdução

A educação é um direito fundamental e torna-se imperativo que seja alcançado tendo em vista o valor do capital humano na sociedade do conhecimento, a qual caracteriza o grau de escolaridade dos indivíduos como sendo fator de produtividade. Na última década, o governo brasileiro tem colocado como ponto central da sua agenda a adoção de políticas para universalização e democratização da educação. Estas ações intensificaram-se mais no ensino superior visando ampliar o restrito acesso às universidades, especialmente as públicas, através de medidas variadas como o aumento da oferta de vagas, criação de novos cursos, financiamento de estudos, programas de assistência estudantil, estímulo do ensino à distância e política de cotas para ingresso. Estas ações se caracterizam como afirmativas ou inclusivas e segundo Moehlecke (2000, p.107) já foram experimentadas em outros países como “Índia, após a independência, Estados Unidos, no processo de extinção de leis segregacionistas, em países europeus, com relação aos imigrantes de ex-colônias e a população feminina”.

No Brasil as primeiras ações afirmativas surgiram com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), na década de 40 e se intensificaram com a adesão às convenções e acordos internacionais, que defendem: respeito aos direitos humanos fundamentais, a não discriminação e a igualdade, sendo o marco mais recente a adesão ao Plano de Durban¹, em 2001. Somando-se aos mecanismos em vigor presentes em nossa constituição (CF/88², LDB/96³ e diversas leis, decretos, portarias), atualmente estão tramitando no Congresso Nacional dois projetos de lei que tratam um tipo específico de ação-reserva de vagas: o PL 73/1999 que propõe reserva de cotas nas Universidades Públicas, e o polêmico Estatuto da Igualdade Racial (PL 3198/2000) que cria cotas raciais. A relevância do tema no cenário político é demonstrada pelos 40 projetos de lei tratando a reserva de vagas nos últimos sete anos. Mesmo sem a aprovação dos referidos projetos, as instituições de ensino superior (IES) brasileiras, no uso da autonomia, iniciaram a discussão e implantação de Políticas de Ações Afirmativas abordando a reserva de vagas para

ingresso, ponto que gera profundas controvérsias no âmbito universitário e na sociedade em geral⁴.

A demora para aprovação dos projetos, a tímida adesão das universidades e a grande polêmica gerada pela proposta da reserva de vagas são sinais de que o assunto merece ser estudado com maior profundidade, buscando-se assim uma melhor compreensão sobre as políticas de ações afirmativas (PAA)⁵, as causas que as justificam como políticas públicas e as alternativas de ações, dentre elas, a reserva de vagas, como meio de garantir a igualdade de acesso à educação superior. Como neste estudo não serão aprofundadas as questões referentes às relações raciais no Brasil, nos deteremos na análise de aspectos da implantação de PAA nas IES públicas, refletindo sobre os desafios e as possibilidades deste processo de inclusão.

Para mapear a discussão sobre políticas de ações afirmativas no Brasil foi realizada uma revisão da literatura nacional sobre o tema, dando ênfase aos artigos publicados em revistas científicas, e teses acadêmicas. Tendo construído o arcabouço teórico do trabalho, realizamos um breve estudo sobre as experiências de PAA's nas IES públicas, focalizando o processo na Universidade Federal do Ceará (UFC). Essa pesquisa foi realizada através de coleta de dados em diversas instituições de ensino superior, disponibilizados na *web* (Internet), além da realização de entrevistas com integrantes do grupo de trabalho (GTPAA⁶) o qual traçou diretrizes das PAA na Universidade Federal do Ceará.

1 Políticas afirmativas: Origens, conceitos, principais características

A maioria dos autores considera que a origem das chamadas políticas de ações afirmativas remonta a década de 60 no auge do movimento negro americano por direitos civis e igualdade social. No entanto, existem referências à adoção de um sistema de cotas em 1948 na Índia para garantir o acesso dos chamados ‘dalits’ ou intocáveis a cargos públicos e às universidades. O fato é que em vários países como Malásia, EUA, África do Sul, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Colômbia, e México têm adotado políticas governamentais que

¹ Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata – Durban, 31 de agosto a 8 de Setembro de 2001

² Constituição Federal promulgada em 1988.

³ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

⁴ Segundo dados do Ministério da Educação (MEC) 34 universidades públicas federais, estaduais já adotam sistema de reserva de vagas como Política de Ação Afirmativa.

⁵ Neste estudo adotaremos a denominação Políticas de Ação Afirmativa e a sigla PAA para nos referirmos a ela.

⁶ Denomina-se GTPAA o Grupo de Trabalho em Políticas de Ação Afirmativa, constituído na UFC.

podem ser caracterizadas como políticas de ações afirmativas. Dependendo do lugar e do idioma as denominações variam: políticas de ação afirmativa: *equal opportunity policies e affirmative action*, derivada da língua inglesa e discriminação positiva: *positive discrimination*, ação positiva, políticas inclusivas, dentre outras. (denominação adotada na Europa). Segundo os autores dos diversos artigos pesquisados, o conceito de ações afirmativas ainda está em construção, possibilitando múltiplas abordagens e leituras. Guimarães (2003, p.253), baseando-se em fundamentos jurídicos, afirma que as ações afirmativas:

[...] visam promover privilégios de acesso a meios fundamentais – educação e emprego - a minorias étnicas, raciais, sexuais, etc. que, de outro modo estariam deles excluídas total ou parcialmente. [...] Estas ações surgem como aprimoramento jurídico de uma sociedade cujas normas e mores pautam-se pelo princípio da igualdade de oportunidades na competição entre indivíduos livres.

Nesta mesma abordagem pode ser citado um conceito mais abrangente compilado a partir de César (2003) e Moehlecke (2002 *apud* VASCONCELOS; SILVA, 2005, p.456):

Ações afirmativas são políticas públicas ou privadas de combate à desigualdade estrutural de grupos mais vulneráveis à discriminação. Têm um público-alvo que variou de acordo com o tempo e situações: minorias étnicas, pessoas portadoras de necessidades especiais e mulheres. As principais áreas contempladas são o mercado de trabalho, o sistema educacional, especialmente o ensino superior; e a representação política.

Destes conceitos podemos extrair os elementos característicos das ações afirmativas:

São iniciativas ou políticas que podem ser adotadas, impostas ou incentivadas pelo Estado, no cumprimento do dever de garantir os direitos fundamentais, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem comum; São instrumentos de promoção da igualdade material ou equidade, ou de mecanismos de combate às estruturas sociais, políticas, econômicas que mantêm as desigualdades; São direcionadas a determinados grupos que se encontram em situação de desvantagem no acesso aos direitos fundamentais. Este público-alvo ou grupo pode ser classificado em função de suas características biológicas (raça, sexo, idade, deficiência) ou sociais (renda, origem, religião); Têm duração limitada, isto é, são transitórias. Sua aplicação perdura enquanto existirem as condições de desigualdade que motivaram sua criação. Devido à forte relação entre políticas de ações afirmativas (PAA) e os direitos humanos fundamentais a

Organização das Nações Unidas (ONU) recomenda que elas sejam aplicadas em toda situação onde se verifica um quadro de desigualdade, como acontece no Brasil.

1 PAA no Brasil: Aspectos sociais e legais de sua aplicabilidade

Pesquisa realizada em 2004 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) comprova que mesmo havendo uma queda na desigualdade de renda do Brasil, os nossos indicadores sócio-econômicos são vergonhosos. Enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro ultrapassa 1,6 trilhões de dólares, nos colocando entre as 10 maiores economias mundiais, o nosso Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é 69º dentre 177 países. Esta disparidade pode ser traduzida em várias estatísticas que revelam um abismo que separa o Brasil dos 10% mais ricos daquele dos 40% mais pobres. Este quadro de exclusão social desencadeou fortes pressões internas e externas no cenário mundial das políticas públicas, induzindo o governo brasileiro à adoção de uma postura mais agressiva na definição e implantação das chamadas políticas afirmativas. Os autores estudados são unânimes em considerar com um marco desta trajetória a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância realizada em Durban. Foi a partir daí, que as discussões sobre Políticas de Ações Afirmativas se intensificaram na busca de alternativas para restabelecer a justiça social e o atendimento aos direitos humanos para a maioria dos brasileiros.

2 A desigualdade no acesso à educação

Não há novidade no que refere as estatísticas sobre a desigualdade social e econômica no Brasil. Paulo Luiz Miadaira (2006, p.43), afirma que esta situação de exclusão social tem várias facetas, e decorre “de um conjunto de relações institucionais, políticas e culturais existentes em nosso país que facilitam ou restringem o acesso às oportunidades à educação, moradia, saúde, segurança, etc.” Dentre suas variáveis determinantes destaca-se a dificuldade da maioria da população brasileira em exercer o direito de acesso à educação de qualidade, em todos os níveis. Sob este aspecto, recente estudo do IPEA mostra que nos últimos anos houve uma significativa universalização do ensino básico, mas esta democratização não se refletiu nos níveis superiores de educação que

permanecem com índices elitizados segundo a classificação das Organizações das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Esta assincronia se deve a existência de filtros que atuando sobre a maioria da população, impede seu avanço no sistema educacional. Relacionando índice de escolaridade com índice do nível de renda, identifica-se o primeiro filtro: enquanto o nível fundamental público é freqüentado pelos mais pobres, o nível superior público é ocupado pelos 40% mais ricos. Outro dado relevante é que no primeiro ano fundamental cerca de dois terços das turmas pertencem aos segmentos mais pobres, já no ensino superior menos de 5% têm esta origem popular. A baixa condição sócio-econômica cria um círculo vicioso cruel onde um enorme contingente de brasileiros, por não ter escolaridade adequada às exigências do mercado, fica excluído dos mecanismos de mobilidade social e permanece preso à base da pirâmide como seus pais, avós, bisavós. Outro aspecto bastante realçado na literatura é o da discriminação social, e a discriminação racial. São citados vários recortes que demonstram como a população negra é discriminada duplamente, pois em todos os indicadores a população negra leva desvantagem em relação à branca.

No sistema educacional, Fúlvia Rosemberg (2005, p.9) destaca a maior dificuldade de progresso no sistema educacional do grupo de cor preta ou parda.

31% de seus integrantes estão retidos no fundamental, e outros 50% estão cursando o nível médio, menos de 20% desse grupo estão no nível de instrução ideal para a faixa etária (nível pós-secundário). Em contrapartida, 52,7% dos que se declararam de cor branca está no pré-vestibular ou no ensino superior.

Outros pesquisadores acham que existe um exagero na afirmação de que há discriminação social ou racial, especialmente no que se refere ao ingresso no nível superior. Eles defendem a tese que é a qualidade deficiente da escola pública, que dificulta ou impede o acesso destes indivíduos, ou seja, este grupo estaria ficando “para trás” na escola mais pela condição financeira e pela precariedade do sistema público de ensino do que propriamente pela sua cor. Dessa maneira que o problema estaria na base do nosso sistema educacional e não nos mecanismos de acesso às universidades. O fato é que existe uma crise no sistema educacional brasileiro onde, de acordo com Cristóvam Buarque (2005, p.58) “15 milhões de adultos são analfabetos, 1,5 milhão de crianças não freqüentam a escola, das 5,5 milhões que estão na 1ª série do ensino fundamental, apenas 1,9 milhão terminam o ensino

médio.” Este cenário se reflete nas estatísticas do ensino superior brasileiro, onde apenas uma minoria (aproximadamente 10,9% dos jovens de 18-25 anos) adquire o direito de ingressar em um curso universitário.

3 O reflexo das desigualdades no Acesso ao Ensino Superior

Apesar dos dados do IPEA e Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) comprovarem que o número de estudantes universitários triplicou desde 1980, passando de 1,4 milhões para 4,2 milhões, bem como duplicou o número de instituições, e conseqüentemente a oferta de vagas (mais de 24 milhões em 2005), o Brasil continua não atendendo a demanda por ensino superior. Estatísticas mais recentes da UNESCO mostram que a taxa bruta de matrícula no ensino superior brasileiro é de 12%, a metade da média da América do Sul (29%) e muito inferior a de países como Finlândia (88%) e Coréia do Sul (85%) e EUA (83%). Apesar da oferta de vagas serem suficientes para atender a todos que concluem o ensino médio, na prática isto não acontece. Como a educação superior brasileira é marcada pela participação do sistema privado (90% das instituições de ensino, 87% das vagas e 73% dos estudantes), entra em cena fatores estruturais.

A maioria dos potenciais candidatos à universidade pertence a classes de baixa renda sendo oriundos da rede pública de ensino. Por isso não tem condições financeiras para arcar com os custos de uma universidade, nem tão pouco consegue enfrentar a elevada concorrência nas universidades públicas. O resultado desta falta de perspectiva, é que entre os 40% mais pobres da população, praticamente inexistente demanda para o ensino superior (público ou privado). Essa falta de perspectiva de acesso ao ensino superior também afeta outros grupos: índios e portadores de necessidade especiais de ensino (PNEE). Sobre o ingresso de PNEEs as informações do MEC são parciais “existem 66.261 alunos surdos da educação infantil ao ensino médio correspondendo a 0,12% do total. Já no ensino superior este percentual se reduz para 0,02%”. Da mesma forma são poucos os dados sobre o acesso da população indígena à educação superior. Levantamento realizado pelo MEC em 2003 revela que um percentual muito baixo de indígenas ingressou na universidade, apenas 1300 alunos.

As dificuldades são semelhantes ao grupo de pessoas com deficiência: dificuldade de progresso na educação básica e falta de adaptação dos cursos

das universidades para atender a estas demandas específicas, dentre outras. Nas universidades públicas há consenso na gravidade da situação de exclusão do ensino superior, mas sobram divergências na forma de enfrentá-lo. Identificam-se duas abordagens: a primeira defende a adoção de políticas universalistas que nivelam as condições de acesso pela melhoria da qualidade do ensino básico, e políticas focalizadas que destinem mais recursos às universidades públicas. Já outro grupo concorda com o aumento de recursos para o sistema público, mas reforça a necessidade de ações mais específicas e imediatas que garantam o acesso diferenciado aos grupos, identificados estatisticamente como sub-representados na rede pública: egressos de escola pública, negros, índios e PNEEs⁷. É exatamente neste aspecto da diferença de tratamento, que favorece determinados grupos

reserva de vagas nas universidades públicas foi à lei nº 5465/68, posteriormente chamada de lei do Boi. No quadro abaixo sintetizamos abaixo os principais pressupostos legais que respaldam a adoção das políticas de ações afirmativas no Brasil, incluindo políticas na educação superior:

Em todas essas situações não se registrou nenhum questionamento mais forte sobre o respaldo legal de tais dispositivos promotores da chamada 'discriminação positiva'. Todavia a proposta da Lei de Cotas (PL 73/99) e do Estatuto da Igualdade Racial(PL 3198/2000), bem como a implantação de reservas de vagas em algumas IES públicas, vêm despertando dúvidas sobre a constitucionalidade destas ações afirmativas, por contrariarem o princípio da isonomia, expresso no art. 5º da Constituição Federal brasileira em vigor. Bonavides destaca a

Acordos Internacionais	CF/88	Leis Ordinárias
CERD(1969), Plano de Durban (2001) Declaração de Salamanca (1994)	Art 1º, III; Art 3º, I, III, IV; Art 5º, parte final; Art 215, V; Art 207; Art 208, V;	Lei nº 7.716/89; Lei nº 7.853/89 e Decreto nº 3.298/99; Lei 8.112/90, art 5o, § 2º; Lei 8.213/91, art. 93; Lei 8.666/93, art. 24, inc. XX; Lei nº 9.029/95; Lei 9.504/97, art. 10, § 3º; Lei nº 10.048/00; Lei nº 10.098/00, Lei nº 10.216/01; Lei 10.182/01, Lei nº 10.436/02

Fonte: Elaboração Própria

sociais em detrimento de outros, que se questiona a legalidade das ações afirmativas.

4 Aspectos legais das ações afirmativas: igualdade material x igualdade formal

No sistema normativo brasileiro existem várias leis e outros dispositivos normativos (portarias, decretos) que reconhecem o direito à diferença de tratamento para diversos grupos tidos como vulneráveis, mesmo sem explicitar no texto o termo 'ação afirmativa'. Assim em 1943 surgiram as primeiras referências com a CLT⁸ (Art. 354 e 373), e ao longo dos anos foram aparecendo outros exemplos, geralmente motivados pela necessidade de garantir a equidade de direitos e oportunidades: regressividade de tributos, proteção aos deficientes, aos idosos, cotas partidárias para mulheres, prisão especial para portadores de diploma de nível superior, etc. No sistema de ensino superior brasileiro a primeira lei que institui alguma forma de

importância de tal princípio para o constitucionalismo moderno por ser a base do Estado democrático.

No entanto a compreensão deste princípio deve ser relativizada, na opinião de diversos autores e juristas, o que tornaria legal a adoção de PAA pelas universidades públicas, mais especificamente a reserva de vagas para determinados grupos.

Por exemplo, Silva (2004, p.3) entende que se pode justificar a constitucionalidade das ações afirmativas devido à obrigação que tem o Estado brasileiro de respeitar os acordos internacionais dos quais tomou parte, como está previsto no § 2 do mesmo art. 5º da CF/88 "os direitos e garantias expressas nesta constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a república federativa do Brasil seja parte". Assim como signatário do CERD/1969 e Plano de Durban/2001, o Brasil já teria respaldo legal para adoção de medidas afirmativas. Diante do cenário de desigualdade social vigente no país, vários autores e juristas defendem

⁷ Portadores de Necessidades Especiais

⁸ Consolidação das Leis do Trabalho.

que o Estado brasileiro só conseguirá alcançar efetivamente o que está determinado na CF/88 (art. 3º, e caput do Art. 5º), se dispensar tratamento desigual a determinados segmentos da sociedade, que por razões históricas, sociais, econômicas, físicas, culturais foram excluídos do uso de bens primários como educação, saúde, trabalho. Esse tratamento diferenciado como princípio de justiça já era utilizado na Antiguidade, e pode é reconhecido por Rawls (2003, p.762) como necessário:

o princípio da diferença determina que a fim de tratar as pessoas igualmente, de proporcionar uma genuína igualdade de oportunidades, a sociedade deve dar mais atenção àqueles com menos dotes inatos e aos oriundos de posições sociais menos favoráveis. A idéia é reparar o desvio das contingências na direção da igualdade.

6 Programas de ações afirmativas no Governo Lula da Silva

O atual governo vem dando muita ênfase ao tema da inclusão e a adoção de políticas de ações afirmativa em todas as áreas. Dentre as medidas da sua política nacional de ações afirmativas pode-se citar a criação de diversas secretarias especiais (Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR, Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD/MEC), a regularização de terras indígenas e de quilombolas e diversos programas. Especificamente na área educacional o MEC vem articulando várias iniciativas, para promover a equidade de acesso e garantir a permanência de alunos dos grupos identificados como excluídos do direito fundamental à educação. Como exemplos podem ser citados os programas de assistência ao estudante (PAE, PROUNI, FIES), criação da UAB (Universidade Aberta do Brasil), programas para a diversidade étnico-cultural (Programa Diversidade na Universidade), entre outros. Inseridas na política nacional de ações afirmativas, as instituições de ensino superior – IES

também têm buscado alternativas que possibilitem a aumentar a inclusão e equidade.

No cenário das universidades brasileiras identificam-se vários tipos de ações voltadas para ampliação do acesso e garantia de permanência no ensino superior de grupos considerados em condição de desvantagem (egressos de escolas públicas, minorias étnicas e PNEEs): Ações para melhoria do desempenho acadêmico: cursos preparatórios e/ou de reforço escolar para ingresso, acompanhamento pedagógico dos alunos; Financiamentos aos Estudantes Carentes: Isenções de taxas (vestibular, alimentação, moradia estudantil), bolsas de estudo (PROUNI, FIES), bolsas de assistência e permanência; Programas de Assistência Estudantil: Programas de assistência psico-pedagógica, cursos de línguas, cursos e laboratórios de informática; Redefinição do sistema de ingresso: estabelecimento de reservas de vagas, pontuações complementares, pesos diferenciados, adoção de mecanismos seletivos alternativos ao Vestibular (ENEM).⁹ Criação de cursos específicos para capacitação de docentes: Licenciatura para professores indígenas, formação de professores em Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS); Adequação de infra-estrutura e capacitação de recursos humanos: prédios, bibliotecas, laboratórios, salas para os portadores de necessidades especiais, tradutores, etc. Dessa forma pode ser constatada que a implantação de programas de ações afirmativas não se confunde com a adoção de política de cotas ou reserva de vagas, que é apenas um de seus instrumentos, um dos mais debatidos e criticados. A partir de 2003 inicia-se a implantação do sistema de cotas para minorias étnicas e sociais nas universidades públicas brasileiras. Ao longo destes quatro anos, outras instituições, aderiram à proposta, definindo em seus PAA's a reserva de vagas por critérios sócio-econômicos (egressos da rede pública), étnicos (afrodescendentes e indígenas), em alguns casos, prevendo cotas para PNEE¹⁰. O quadro abaixo sistematiza os dados publicados pelo FORGRAD e pelo Laboratório de Políticas Públicas (LPP/UERJ) sobre o panorama:

⁹ Exame Nacional do Ensino Médio

¹⁰ Segundo dados da SeSu em 26/06/2007 já eram 34 instituições federais e estaduais em todo país.

Região	Estado	IES Pública	Sistema Adotado	Forma Legal
Norte	PA	UFPA	Reserva de 50% das vagas para egressos da rede pública, sendo 40% destas para pretos e pardos. Adota autodeclaração	Resolução nº 3.361/05
	AM	UEA	Reserva 50% das vagas dos cursos de saúde para egressos da rede pública em município do interior (no mínimo oito anos). Destina vagas aos indígenas do Amazonas.	Lei Estadual nº 2.894/04
Nordeste	RN	UFRN	Pontuação diferenciada (argumento de inclusão) para egressos de rede pública (três séries do EM e a oitava do EF)	
	PE	UEP	Reserva 20% das vagas dos cursos para egressos da rede pública (EM integral)	Resolução nº 196/2002
	BA	UNEB	Cota mínima de 40% para afrodescendentes, egressa da rede pública (aplicável aos cursos de Graduação e Pós-Graduação)	Resolução Conselho Universitário
		UFBA	Cota de 45% para egressos da rede pública e afrodescendentes.	Resolução nº 01/04 CONSEPE
		UFRB	Cota de 45% para egressos da rede pública e afrodescendentes	Resolução nº 01/04 CONSEPE
AL	UFAL	Reserva de vagas de 20% para pretos e pardos egressos da rede pública (EM) e deste percentual 12,5% para mulheres e 7,5% para homens.	Ofício/NEAB nº 79/03	
Centro-Oeste	DF	UNB	Reserva de 20% das vagas para negros.	Resolução nº 38/03 do CEPE
	GO	UEG	Cota de 20% para egressos da rede pública, 20% para negros, e 5% para portadores de necessidades especiais e índios.	Lei nº 14.832/04
	MT	UNEMAT	Reserva de 25% das vagas para negros. Adota autodeclaração.	Resolução nº 200/2004 – CONEPE
	MS	UEMS	Reserva de 20% das vagas para negros e 10% de vagas para índios	Lei nº 2605 e Lei nº 2589
	TO	UFT	Reserva de 5% das vagas de cada curso para índios. Adota Autodeclaração (FUNAI)	Resolução Consepe Nº 03A/2004

Região	Estado	IES Pública	Sistema Adotado	Forma Legal
Sudeste	RJ	FAETEC, UEZO, UERJ, UENF	Reserva de vagas de 20% para afrodescendentes, 20% para egressos da rede pública e 5% para portadores de necessidades especiais e oriundos de povos indígenas.	Lei Estadual nº 4151/03
	MG	UEMG	Cota de 20% para afrodescendentes, 20% para egressos carentes da rede pública, e 5% para portadores de necessidades especiais e indígenas.	Lei Estadual nº 15259/04
		UNIMONTES	Cota de 20% para afrodescendentes, 20% para egressos carentes da rede pública, e 5% para portadores de necessidades especiais e indígenas.	Lei Estadual nº 15259/04 e Resolução nº 104 CEP/2004
		UFJF	Reserva de vagas de 30% para a rede pública (7 séries EF ou EM) e deste percentual um teto de 25% para pretos e pardos. Adota autodeclaração.	Resolução nº 16 /2004
	SP	UNIFESP	Cota de 10% para afrodescendentes e indígenas egressos da rede pública.	Resolução nº 23 /2004 do Conselho Universitário
		Unicamp	Adota pontuação adicional (30 pts.) para egressos da rede pública e de mais 10 pts. para afrodescendentes carentes.	Deliberação CONSU – A – 12/04
		UFABC	Cota de 50% para egressos da rede pública, afrodescendentes e indígenas.	Resolução nº 1/06
		FAMERP	Adota pontuação adicional (30 pts.) para egressos da rede pública e de mais 10 pts. para afrodescendentes carentes.	Deliberação CONSU – A – 12/04
		ATEC	Adota pontuação acrescida para afrodescendentes e egressos da rede pública.	Decreto nº 49.602/2005
	Sul	PR	UFPR	Reserva de 20% das vagas para pretos/pardos e 20% para egressos da rede pública. Edital específico para indígenas
UEPG			Cotas específicas de 10% para egressos da rede pública e 5% para negros egressos da rede pública. Adota autodeclaração	Resolução UNIV nº 09/06
UEL			Reserva de 40% das vagas para egressos da rede pública, sendo que até 50% deste percentual são para negros. Adota Autodeclaração	Resolução CU nº 78/04

Existem muitas outras IES que iniciaram estudos de estratégias no campo das Políticas Públicas de Ações Afirmativas, tais como; a UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina), UFSCAR (Universidade Federal de São Carlos), UFMT (Universidade Federal de Mato Grosso), UESC/BA (Universidade de Santa Cruz), UESB (Universidade do Sudoeste da Bahia), UFF (Universidade Federal Fluminense), UFES (Universidade Federal do Espírito Santo), UFU (Universidade Federal de Uberlândia) e UFC (Universidade Federal do Ceará). No entanto mesmo nas instituições onde existem as

cotas, persistem dúvidas e divergências no meio acadêmico.

7 Polêmicas sobre políticas de acesso por cotas

Percebe-se a carência de estudos mais consolidados sobre os reflexos da adoção de políticas de ação afirmativas nas IES brasileiras. No entanto, segundo os pesquisadores do LPP/UERJ (Laboratório de Políticas Públicas - Universidade Estadual do Rio de Janeiro), essa resistência identificada nas

comunidades acadêmicas à implantação de PAA, se deve ao temor de seus efeitos negativos para as instituições, aos alunos beneficiados e a sociedade em geral. Esta mistificação, fruto do preconceito ou da desinformação sobre a realidade em que se aplica, pode estar mascarando a rejeição de

alguns segmentos da nossa sociedade ao tema de inclusão social e racial. Retomando alguns aspectos já discutidos, sintetizamos no quadro abaixo os principais argumentos contrários à adoção de PAA's, e um breve comentário contra-argumentando ou rebatendo a crítica, segundo o LPP/UERJ:

Argumento Contrário	Contra-Argumento
As cotas são inconstitucionais ferem o princípio da igualdade (artigo 5º da CF/88)	As políticas públicas de afirmação de direitos são constitucionais e absolutamente necessárias. Existem vários exemplos aceitos na área tributária, política, comércio internacional que comprovam o convívio entre o princípio da igualdade e equidade. O entendimento da justiça brasileira é que PAA são constitucionais.
As cotas desconsideram o princípio do mérito acadêmico como requisito para o acesso à universidade	Segundo Rosemberg (2005, p.10) a nossa injustiça social transforma o chamado "mérito acadêmico" em mérito individual aferido pela engenharia social e comercial em que se transformaram os exames seletivos nas IES públicas. Mais do que medir competências este critério serve para consolidar a vantagem de uma minoria em detrimento da maioria que não teve as mesmas oportunidades educacionais.
As cotas comprometem o nível acadêmico, rebaixando a qualidade nas universidades	Estudos recentes das IES com cotas mostram que 80% dos seus docentes avaliam como bom ou muito bom o desempenho acadêmico dos alunos cotistas. Ou seja, entre cotistas e não cotistas não há muita diferença de rendimento.
As cotas são medidas paliativas, e ineficientes, já que o verdadeiro problema é a baixa qualidade do ensino básico oferecido na rede pública no país.	As cotas não devem excluir o compromisso de melhorar a educação em todos os níveis. É o reconhecimento do atual governo que políticas universalistas são insuficientes, e devem ser combinadas a políticas inclusivas mais focadas nos grupos historicamente desfavorecidos.
A sociedade brasileira é contra as cotas	Faltam mais dados de opinião sobre este assunto. O Instituto de Pesquisa Datafolha ¹¹ realizou uma pesquisa em Julho de 2006 na qual a maioria da população concordou com a adoção de políticas de cotas. No entanto, esta pesquisa revelou que o apoio é menor entre a população com maior escolaridade, como professores e alunos universitários.
As cotas não podem incluir critérios raciais ou étnicos, pois a ciência não consegue distinguir quem é negro, branco, índio.	A autodeclaração é um dos pontos controversos das PAA, pois como comprovam Pena e Bortolini (2004, p 8) as raças humanas não existem no ponto de vista biológico ou genético. Além disso, nosso país é muito plural quando se aborda a autodefinição de raça pela população.
As cotas deveriam adotar critérios sociais e não étnicos.	O PL 73/99 e a maioria das PAA implantados na IES combina critérios sociais com outros mais específicos(étnicos,deficiências), sempre respeitando os aspectos característicos de cada instituição.
As cotas incentivam à discriminação e ao racismo.	As PAAs instituem a chamada discriminação positiva como meio de superar as desigualdades. Ao fazê-lo podem estar colocando em cheque o mito da democracia racial brasileira. Para Guimarães (2001, p.3) o racismo já existe na sociedade brasileira não biologicamente estigmatizado, mas polarizado no mundo social fortemente hierarquizado em classes econômicas.
As cotas são ineficazes porque o problema não é só o acesso, mas a dificuldade da permanência.	Cotas e estratégias de permanência são ações que se sobrepõem, por isso devem fazer parte da mesma PAA. As IES que implantaram suas PAAs contam com o apoio do governo na obtenção dos recursos necessários a garantir a permanência dos cotistas nos cursos.

Fonte: Elaboração Própria

¹¹ O Datafolha ouviu 6264 eleitores, a partir de 16 anos de idade, nos dias 17 e 18 de julho de 2006, em 272 municípios. Disponível em:<http://datafolha.folha.uol.com.br/po/po_estatuto_racial_24072006.shtml>

8 Experiência da Universidade Federal do Ceará

A Universidade Federal do Ceará – UFC, pertence ao grupo das instituições que iniciou a discussão sobre políticas de ações afirmativas no meio universitário, mas até o momento não se definiu quanto a sua implantação. Na UFC, bem como em outras IES, já são desenvolvidas ações que se classificam como afirmativas: Residência Universitária, Restaurante Universitário, Bolsa de Assistência, Cursos Pré-Vestibulares, Isenção de Taxa do Vestibular para candidatos carentes, condições especiais para candidatos ao vestibular com deficiência, atendimento psico-pedagógico, cursos especiais (Pedagogia da Terra e Licenciatura Letras-Libras UFSC/UFC), Projeto UFC Inclui¹², disponibilização de recursos de acessibilidade – DOSVOX¹³. Tendo como cenário a discussão nacional sobre políticas de afirmativas no campo da educação superior, foi formado em 2005 um grupo de trabalho (GT) com o objetivo de apresentar as diretrizes de um programa de políticas de ações afirmativas para a UFC, levando em conta a realidade institucional e o panorama sócio-econômico do Estado do Ceará. Este grupo foi denominado GTPAA (Grupo de Políticas de Ações Afirmativas).

A primeira ação do grupo GTPAA foi promover de um ciclo de debates sobre políticas de ações afirmativas, abrindo espaço para que a comunidade acadêmica (docentes, discentes, técnico-administrativos) e os demais setores da sociedade cearense para discutir os aspectos conceituais, legais, sociais, políticos, educacionais e culturais envolvidos no tema e se sensibilizassem para participação no processo. Sobre o resultado do evento, a coordenadora do GTPAA, relatou em entrevista: “houve uma boa participação do público externo, especialmente de grupos ligados aos PNEE, mas a adesão da comunidade da universitária foi muito pequena.” Segundo a coordenadora do grupo, esta baixa participação prejudicou a discussão de propostas e o levantamento de sugestões, além de demonstrar que na UFC, como em outras IES, a relevância da adoção de políticas de democratização de acesso não é um consenso.

Apesar das dificuldades enfrentadas durante o processo, o GTPAA apresentou em reunião do

Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), ocorrida em maio de 2006, um documento contendo as diretrizes de um PAA para UFC cujos principais pontos são: Adoção da Política de Cotas, de caráter temporário (10 anos), combinando aspectos sociais (egressos de rede pública de ensino), étnico-raciais (pretos e pardos, indígenas) e físicos (portadores de deficiência sensorio-motora); Estabelecimento de mecanismos que contemplam a questão do mérito e da qualidade, considerados valores essenciais para a excelência universitária, tais como medidas universais e equilibradas no processo de seleção (corte de 5%) e programas de acompanhamento didático; Criação de cursos especiais para atender a comunidade indígena como Licenciatura Intercultural e Gestão Ambiental e Sustentabilidade; Ênfase na manutenção do aluno na Universidade ao definir a necessidade de recursos e estabelecer metas para uma política de permanência: ampliação dos serviços de residência e restaurante, adaptações na infra-estrutura dos prédios, criação de bolsa de apoio à permanência na UFC, preparação de material didático e laboratórios específicos para PNEE's e indígenas, intérpretes de LIBRAS, biblioteca digital e com livros em Braille, apoio acadêmico psico-pedagógico, política diferenciada na concessão de bolsas, acompanhamento – Núcleos de Estudo, promoção de Eventos, Publicações, trabalho de mudança cultural, implementação de uma cultura voltada à diversidade. Apesar das diretrizes não se diferenciarem muito das PAA já implantadas com sucesso em outras IES, os representantes do CEPE reagiram com cautela, aprovando a proposta quanto ao mérito, mas sugerindo o seu encaminhamento aos fóruns acadêmicos para maiores discussões.

Os argumentos levantados na ocasião são os mesmos observados na literatura e discutidos na maioria dos eventos sobre ações afirmativas em universidades: quebra do princípio da meritocracia, rebaixamento da qualidade acadêmica, dúvidas quanto à legalidade das cotas, impossibilidade de definição idônea da raça, ineficiência das medidas para corrigir problemas estruturais; como a baixa qualidade do ensino básico público, impactos financeiros e culturais das medidas. Em entrevista realizada com um dos membros do GTPAA, constatou-se que as reações conservadoras dos docentes e dirigentes universitários são comuns

¹² Um dos 13 projetos financiados pelo MEC voltados para ações inclusivas nas universidades brasileiras em relação às pessoas com necessidades especiais.

¹³ O sistema operacional DOSVOX permite que pessoas cegas utilizem um microcomputador comum (PC) para desempenhar uma série de tarefas, adquirindo assim um alto nível de independência no estudo e no trabalho. Foi desenvolvido pelo NCE/UFRJ.

e até certo ponto esperadas, mas perceber esta atitude também no meio estudantil foi uma grande surpresa. A falta de dados mais sistematizados sobre a percepção da comunidade acadêmica da UFC em relação à adoção de políticas de inclusão¹⁴ é uma lacuna para avaliarmos mais detalhadamente a receptividade da proposta pela comunidade universitária. Tendo por base a matéria publicada na revista *Universidade Pública*¹⁵ constata-se que entre alunos dos cursinhos pré-vestibulares da UFC, potenciais beneficiados pela adoção da reserva de vagas, as opiniões divergem quanto ao assunto. Já a maioria dos alunos da UFC citada na matéria se manifesta contrária à política de cotas por não acreditar que elas contribuam efetivamente para solucionar o problema da exclusão social no país. Se existe essa controvérsia na proposta de ações afirmativas para acesso a UFC, o mesmo não ocorre com as ações para garantir a permanência.

Dados do perfil do alunado da UFC¹⁶ mostram que 1/3 dos alunos necessitam de algum tipo de auxílio para continuar cursando a universidade. Como ainda não existe no orçamento das IES públicas uma rubrica específica para assistência estudantil, como prevê o projeto de Reforma Universitária, a UFC utiliza recursos próprios para financiar esses programas, o que nem sempre é suficiente para atender a demanda dos interessados. Para o Pró-Reitor de Assuntos Estudantis, Prof. João Arruda, garantir a permanência dos alunos beneficiados pela reserva de vagas deveria ser o ponto-chave na discussão sobre a implementação de PAA na UFC. Segundo o Pró-Reitor se garantir a manutenção dos serviços ofertados a comunidade estudantil, já é uma tarefa difícil, imagine o desafio que será ampliá-los para absorver o contingente de alunos que porventura ingressem dentro da nova política de inclusão. Primeiramente deveria haver uma preparação, um estudo mais detalhado do impacto de tais medidas em vários segmentos das IES, dentre eles, a assistência estudantil. Estudos realizados pelo GTPAA demonstram que: não há um estudo sobre o impacto financeiro da adoção de novas políticas afirmativas para os programas de assistência estudantil mantidos pela universidade, no entanto, esta preocupação foi contemplada na proposta do GT com a previsão de medidas especificamente voltadas para garantir a permanência. O desafio seria

obter recursos adicionais junto ao Governo Federal, no entanto existem alternativas, que estão sendo adotadas nas IFES com PAA implantadas, como as parcerias com laboratórios para financiamento de bolsas, por exemplo.

Considerações finais

À luz da investigação sobre o panorama nacional das políticas de ações afirmativas de inclusão social das universidades públicas brasileiras a situação do Brasil é excludente, apesar de nossa avançada legislação em termos da proporção de cidadania e garantia dos direitos humanos. A igualdade necessita ser garantida de fato e de direito, pois segundo Galuppo (2002, p.210) “*só garantindo a igualdade é que uma sociedade pluralista pode se compreender também como uma sociedade democrática [...], justa e solidária.*” E a concepção de igualdade inclusiva passa pelas ações afirmativas, tendo em vista o ideal de respeito à diversidade social, cultural e racial do cidadão, a lei garantirá o reparo as distorções existentes aos menos favorecidos e desta forma estará tratando substantivamente de maneira igual a todos. Exemplo disso é a reserva, feita pela própria Constituição (Art. 37, VIII), de um percentual de cargos e empregos públicos aos portadores de deficiências; ou a progressividade na cobrança dos impostos (Art. 145 §1º). Pela Constituição brasileira, portanto, não é ilegal discriminar positivamente, com o objetivo de criar melhores condições para determinado grupo historicamente não privilegiado pela sociedade.

Essa visão vem ao encontro da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas Discriminação Racial, da qual o Brasil é signatário. A exclusão no acesso ao ensino superior é histórica, apenas uma pequena parcela da população brasileira, tem acesso às universidades públicas. Essa situação se agravou com a democratização do ensino fundamental e o decorrente aumento da demanda por vagas nas universidades públicas. A partir daí ficaram mais explícitos os “filtros socioeconômicos” que, atuam sobre a maioria dos jovens brasileiros, inviabilizando o seu acesso ao ensino superior, especialmente para os jovens negros, indígenas e portadores de necessidades especiais. A polêmica proposta de

¹⁴ O GTPAA não realizou pesquisas de opinião, junto aos segmentos da comunidade universitária, sobre a adoção de políticas afirmativas, pois, como pontuou a Coordenadora do grupo, a estratégia foi buscar a discussão através do ciclo de debates e posteriormente em reuniões realizadas em Centros e Faculdades.

¹⁵ Revista “Universidade Pública”, publicação a bimestral da UFC desde junho de 2000 abordando temas de interesse da comunidade Acadêmica.

¹⁶ Relatório Final CPA/UFC, 2006.

adoção de cotas pode ser entendida como uma ação emergencial ou ação paliativa, enquanto outras políticas mais universais, como a melhoria do ensino básico ou mudanças no processo de seleção são estudados e implementados pelo governo federal e as IES públicas brasileiras. Como no Brasil existem 231 universidades públicas ainda é muito tímida a proporção daquelas que têm implantado mecanismos de reserva por cotas aproximadamente 12%. A maioria dos programas de ações afirmativas implementadas conforme os projetos em tramitação no Congresso, além de prever a continuidade das demais ações afirmativas já existentes incluindo novas ações.

Novos estudos e pesquisas devem ser realizados para avaliar os resultados das políticas de ações afirmativas adotadas pelo governo federal e por algumas IES, com base nas estatísticas mantendo-se sempre que possível o distanciamento das posições extremas, sejam em defesa as cotas ou contrárias a elas. É necessário que se desfaçam alguns mitos e se descubram alternativas viáveis que não se excluam, mais se sobreponham, como uma política de flexibilização do acesso às universidades. Outro aspecto fundamental é a busca e o incentivo da participação da sociedade civil identificando seus anseios, esclarecendo suas dúvidas e atendendo as suas demandas. Não teremos um Brasil desenvolvido sem a devida valorização da educação como bem fundamental do cidadão. Não podemos continuar negando à maioria dos cidadãos brasileiros o direito à igualdade de oportunidades em busca da educação.

Referências

- AMARAL, Célia G. et al. *Diretrizes para uma política de ações afirmativas na UFC*. Fortaleza: Ed. UFC, 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Brasil: o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.
- BUARQUE, Cristovam. *A refundação da Universidade*. Brasília, DF, 2005. (Série Grandes Depoimentos, n. 2).
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas inclusivas e compensatórias na educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2005.
- GALUPPO, Marcelo Campos. *Igualdade e diferença: estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- GUIMARÃES, Antônio S. A. Acesso de negros às universidades públicas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 118, p. 247-268, 2003.
- _____. *Ações Afirmativas para a população negra nas universidades brasileiras*. Palestra proferida no XXIX Encontro Nacional de Economia, Salvador, 2001.
- MOEHLECKE, Sabrina. *Propostas de ações afirmativas no Brasil: o acesso da população negra ao ensino superior*. 2000. 284f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- PENA, Sérgio; BORTOLINI, M. C. Pode a genética definir quem pode se beneficiar das cotas universitárias e demais ações afirmativas? *Estudos Avançados-USP*, São Paulo, v. 18, p. 1-2, 2004.
- PETRUCCI, José L.; FERREIRA, Renato; BRANDÃO, André. *Quatro anos de políticas de cotas: a opinião dos docentes*. Rio de Janeiro: LPP/UERJ, 2006. (Série Dados & Debates).
- RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Ação Afirmativa no Ensino Superior Brasileiro: pontos para reflexão. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, p.11-32, jan./abr. 2005.
- ROSSI, Júlio César. Ações afirmativas e o sistema de cotas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 870, p. 32-45, 20 nov. 2005.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Ações afirmativas. *Revista Universidade Pública*, Fortaleza, ano 5, n. 28, p.14-20, nov./dez. 2005.
- _____. Auto-avaliação institucional da Universidade Federal do Ceará (UFC) 2005-2006: relatório final. Fortaleza, 2006.
- VASCONCELOS, Simão; SILVA, Ednaldo. G. Acesso à universidade pública através de cotas: uma reflexão a partir da percepção de estudantes de um programa pré-vestibular inclusivo. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 49, p. 453-467, 2005.