

## **As políticas de ações afirmativas: a interface entre o Estado e a Sociedade Civil**

No sentido de efetivar um debate teórico sobre as novas faces da relação do Estado e da Sociedade Civil no processo de configuração das ações afirmativas no cenário brasileiro, iremos tecer brevemente algumas considerações sobre a proposta de Reforma do Ensino Superior e a denominada “crise da universidade” ao longo dos anos noventa.

A abordagem sobre o ensino superior no cenário brasileiro é desenvolvida numa perspectiva de priorizar o contexto histórico dos anos noventa, destacando dois marcos: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 e o processo de Reforma do Ensino Superior no Brasil. Por isso, o texto está organizado em dois subitens. No primeiro, apresentamos a revisão de literatura referente à caracterização da Educação Superior no cenário brasileiro na década de noventa, enfatizando o processo de reforma da Educação Superior. No segundo subitem, pontuamos o debate sobre as ações afirmativas, destacando o contexto de surgimento das mesmas no âmbito internacional e o seu desenvolvimento e principais pontos no cenário brasileiro.

### **4.1**

#### **A interface entre o Estado e a Sociedade Civil no processo de Reforma do Ensino Superior**

Iniciaremos a discussão acerca da Reforma do Ensino Superior no cenário brasileiro destacando as considerações de Boaventura de Sousa Santos (2005) sobre a crise vivenciada pela universidade no final do século XX. O autor contextualiza essa crise no cenário europeu, sendo indispensável fazer o mesmo e destacar as especificidades da política pública e da universidade brasileira. Para

tal, utilizamos como base teórica o estudo de Trigueiro (2003)<sup>22</sup>, que apresenta no Seminário Internacional Universidade XXI) uma síntese das idéias e concepções sobre a Reforma do Ensino Superior no Brasil desenhada por diferentes autores - Darcy Ribeiro (1969)<sup>23</sup>, Simon Schartzman (1996)<sup>24</sup>, Florestan Fernandes (1975)<sup>25</sup>, Sofia Lerche Vieira (1997)<sup>26</sup>, I. Belloni (1998)<sup>27</sup>, Álvaro Vieira Pinto (1986)<sup>28</sup>, V. Sguissardi (2000), Marilena Chauí (1999)<sup>29</sup>, Eunice Durham (1993)<sup>30</sup>.

Boaventura de Sousa Santos (2005) considera que a universidade no cenário do final do século XX vivencia três crises: uma crise de hegemonia, caracterizada pela contradição entre as funções tradicionais da universidade - no processo de produção de alta cultura e pensamento crítico necessário à formação das elites desde a Idade Média Européia – e as atribuições que recebe ao longo do século XX – a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos técnicos e instrumentais direcionados às qualificações necessárias ao mundo do trabalho nesse contexto histórico; uma crise de legitimidade, uma vez que a universidade deixou de ser uma instituição consensual em face de contradição da hierarquização dos saberes especializados, através das restrições do acesso e da credenciação das competências, por um lado, e, por outro, as exigências sociais e políticas de democratização da universidade e da reivindicação da igualdade de oportunidades para as classes populares; uma crise institucional, caracterizada pela contradição entre a autonomia na definição dos seus objetivos e a pressão

<sup>22</sup> TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. Reforma Universitária e Ensino Superior no país: o debate recente na comunidade acadêmica. In: **ANAIS do Seminário Internacional Universidade XXI**. Brasília: MEC & ORUS, 2003. O presente trabalho resulta de uma pesquisa apresentada no Seminário Internacional sobre o tema da Reforma Universitária, promovido conjuntamente pelo MEC e pela Observatoire International des Reformes Universitaires (ORUS).

<sup>23</sup> RIBEIRO, Darcy. **A Universidade Necessária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

<sup>24</sup> SCHWARTZMAN, S. O Ensino Superior: a busca de alternativas. In: **Revista Educação Brasileira (18)**. 1996.

<sup>25</sup> FERNANDES, F. **Universidade Brasileira**: Reforma ou Revolução? São Paulo: Alfa e Ômega, 1975.

<sup>26</sup> VIEIRA, S. L. **O Discurso da Reforma Universitária**. Fortaleza: UFCE, 1997.

<sup>27</sup> BELLONI, I. Avaliação da universidade: por uma proposta consequente e compromissada política e cientificamente. In: **Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**. São Paulo: Campinas, 1998 (pp. 37-50).

<sup>28</sup> PINTO, A. V. **A questão da universidade**. São Paulo: Cortez, 1986. Vale ressaltar que a primeira edição dessa obra é do ano de 1962, tendo a seguinte referência bibliográfica: PINTO, A. V. **A Questão da Universidade – Cadernos Universitários**. Ed. Universitária, 1962.

<sup>29</sup> CHAUÍ, Marilena. **A Universidade Operacional**. São Paulo: CIPEDF, 1999.

<sup>30</sup> DURHAM, E.R. O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais (23)**. São Paulo: 1993.

relacionada aos critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social.

Para este autor, as crises só podem ser enfrentadas de maneira articulada; porém, o foco da reforma do ensino superior está centralmente voltado para a crise institucional:

Pode dizer-se que nos últimos trinta anos a crise institucional da universidade na grande maioria dos países foi provocada ou induzida pela perda de prioridade do bem público universitário nas políticas públicas e pela consequente secagem financeira e descapitalização das universidades públicas. (Boaventura de Sousa Santos, 2005, p. 13).

Países como o Brasil, que viveram um período de três décadas de ditadura, tiveram como razões da crise institucional a redução da autonomia da universidade, buscando a eliminação da produção de conhecimentos críticos. E, ainda, a implantação de projetos modernizadores no âmbito universitário, caracterizados pela presença do setor privado no processo de produção do bem público da universidade.

Na década de noventa, a partir da imposição do neoliberalismo como modelo global do capitalismo, houve a eliminação do controle político de autonomia das universidades e, em contrapartida, a criação de um mercado de serviços universitários. A perda de prioridade na universidade pública no âmbito das políticas públicas de Estado é o reflexo da própria perda de prioridade das políticas sociais desencadeadas pelo modelo de desenvolvimento econômico. As debilidades institucionais identificadas no âmbito da universidade pública são consideradas insuperáveis e utilizadas como justificativa para inserção do mercado no campo da educação superior. Ainda de acordo com Boaventura de Sousa Santos (2005, p.17):

A opção foi, pois, pela mercadorização da universidade. Identifico neste processo duas fases. Na primeira, que vai do início da década de 1980 até meados da década de 1990, expande-se e consolida-se o mercado nacional universitário. Na segunda, ao lado do mercado nacional, emerge com grande pujança o mercado transnacional da educação superior e universitária, o qual, a partir do final da década, é transformado em solução global dos problemas da educação por parte do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio. Ou seja, está em curso a globalização neoliberal da universidade. (p. 17).

Com relação ao debate sobre a mercantilização da educação e a relação entre público e privado, ressaltamos que não existe um discurso hegemônico, ou seja, existem considerações e debates diversificados entre os diversos atores sociais e instituições no campo educacional. Vargas (2007) aponta as posições antagônicas de instituições como Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), ABRUC e União Nacional dos Estudantes (UNE), como se segue:

- Compromisso da ANDES: Lutar pela universalização do acesso à educação superior pública e gratuita, com garantia de permanência. Lutar contra as reformas neoliberais que tiram direitos dos trabalhadores, especialmente a reforma universitária privatizante. Combater todas as formas de mercantilização da educação;
- Objetivos da ANUP: Defender a autonomia das Universidades e a livre atuação da iniciativa privada na área educacional. Ações Institucionais: Nem governo, nem empresas, nem meios de comunicação, nem sociedade, valorizam adequadamente a universidade particular por não conhecêrem seu trabalho e, principalmente, por não perceberem o seu valor. A universidade particular tem propiciado a ascensão social de número expressivo de alunos que, sem o seu empenho, teriam suas expectativas frustradas;
- ABRUC: As universidades comunitárias entendem que as atividades sociais não podem ser monopólio do Estado, devendo ser cada vez mais democratizadas com a participação da sociedade civil, através de instituições sérias e competentes. As universidades e centros universitários caracterizam-se pelo fato de não terem fins lucrativos; os recursos gerados ou recebidos são integralmente aplicados em suas atividades. Igualmente, não pertencem a famílias ou a indivíduos isolados, e são mantidas por comunidades, igrejas, congregações, podendo ser confessionais ou não;
- UNE: Atualmente, 70% das matrículas se verificam em instituições particulares. As investidas das grandes corporações internacionais e de países como os EUA visam à compra de nossas universidades e à inclusão da educação nos Acordos Gerais de Comércio e Serviços da Organização Mundial do Comércio, como se fosse mais um produto a entrar no atacado mundial. A reforma necessária da universidade brasileira só será possível a partir da reafirmação da educação como direito público e como valor estratégico para o desenvolvimento de uma nação. A ampliação do investimento estatal é a única garantia, o único caminho para que a universidade não venha a ser varrida de vez por valores que nada têm a ver com democracia e inclusão. (Vargas, 2007, p. 14).

A primeira instância do processo de mercantilização consiste na indução de que a universidade para ultrapassar a crise financeira deveria ser superada através da geração de receitas próprias e de parcerias com o mercado, mantendo a sua autonomia.

Este fenômeno assume diversas formas noutros países. Por exemplo, no Brasil e em Portugal estão a proliferar fundações, com estatuto privado, criadas pelas universidades públicas para gerar receitas através da venda de serviços, alguns dos

quais (cursos de especialização) competem com os que devem prestar gratuitamente. (Boaventura de Sousa Santos, 2005, p 20).

Com o processo de transformação da concepção de universidade num serviço, a que se tem acesso pela via do consumo e não da cidadania, ocorre uma mudança no status dos estudantes, que passam a serem vistos como consumidores e não cidadãos de direitos, caracterizando uma educação centrada no indivíduo. De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 30):

A posição do Banco Mundial na área da educação é talvez das mais ideológicas que este tem assumido na última década (e não têm sido poucas) porque, tratando-se de uma área onde ainda dominam interacções não mercantis, a investida não pode basear-se em mera linguagem técnica, como a que impõe o ajuste estrutural. A inculcação ideológica serve-se de análises sistematicamente enviesadas contra a educação pública para demonstrar que a educação é potencialmente uma mercadoria como qualquer outra e que a sua conversão em mercadoria educacional decorre da dupla constatação da superioridade do capitalismo, enquanto organizador de relações sociais, e da superioridade dos princípios da economia neoliberal para potenciar as potencialidades do capitalismo através da privatização, desregulação, mercadorização e globalização.

Nesse contexto, percebemos a emergência de uma maior rigidez na formação universitária e da constante volatilidade das instituições de ensino, no sentido de atenderem às novas exigências do mercado de trabalho.

Outra questão destacada por Boaventura de Sousa Santos (2005) é a alteração das relações entre conhecimento e sociedade. O conhecimento científico, ao longo do século XX, foi predominantemente disciplinar e autônomo, uma vez que os próprios investigadores determinam os problemas de pesquisa, metodologia e sua relevância. Nesse sentido, a universidade tem um forte componente territorial, sendo muito intensa a co-presença e a comunicação presencial. Essas características começam a ser alteradas pelo processo de transnacionalização do mercado universitário, que prolifera o ensino à distância, semipresencial e as universidades virtuais.

Essas questões e contradições apontadas por Boaventura de Sousa Santos (2005) constituem o cenário político, ideológico e institucional em que se desenvolve o processo de Reforma do Ensino Superior. A seguir destacaremos com base no estudo de Trigueiros (2003) o debate teórico sobre a Reforma do Ensino Superior no cenário brasileiro.

Trigueiro (2003) elabora uma pesquisa bibliográfica e documental das principais publicações nos últimos anos (década de 1960-90) sobre a Reforma Universitária, procurando apresentar um olhar multifocal, representado pela diversidade de opiniões e interlocutores. Sua pesquisa teve como universo de estudo sessenta obras bibliográficas que apresentam um debate teórico sobre a reforma universitária no Brasil.

O pesquisador ressalta que todos os estudos destacam a relevância da Lei 5540 de 1968 – que estabelece o novo contexto de organização do Ensino Superior no país e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. O autor também pontua que o debate sobre o tema evidencia uma preocupação técnica, apresentando diferentes ênfases e focalizando a priorização de diversos aspectos como o mercado, a demanda social por novas vagas no Ensino Superior (necessidade de expansão), a proposta de flexibilidade curricular, a gestão acadêmica, a relação Ensino, Pesquisa e Extensão, além de outros.

Um ponto comum entre os autores pesquisados é a relação que estabelecem entre circunstâncias internas das universidades – cultura, estrutura e práticas institucionais – e o contexto sócio-econômico mais abrangente. Ou seja, as questões que emergem com a Reforma Universitária estão relacionadas às transformações sociais, políticas, econômicas, científico-tecnológicas, fazendo sentido dentro do contexto da globalização e ampliação de possibilidades de comunicação.

Uma questão que aglutina diversos autores e textos refere-se ao papel desempenhado por organismos internacionais – como o Banco Mundial – na construção da agenda sobre a Reforma Universitária no Brasil. Trigueiro (2003) pontua que essa articulação e participação é histórica, destacando como exemplo o convênio entre o MEC e a United States Agency for International Development (USAID) na década de 1960, quando essa agência prestava assessoria ao planejamento do Ensino Superior brasileiro. Ele lembra, ainda, a controvérsia levantada por muitos autores quando associam à vinculação de segmentos internacionais com a idéia de redução do papel do Estado.

A seguir, trazemos as posições teóricas de autores – citados no início deste capítulo – que, segundo Trigueiro (2003), melhor representam o debate teórico sobre a Reforma do Ensino Superior no Brasil.

Sofia Lerche Vieira (1997, apud Trigueiro, 2003) propõe que a concepção de reforma implica numa estruturação e reorganização institucional, abrangendo três dimensões interdependentes: estrutural, administrativa e acadêmico-científica. A autora considera que a noção de reforma universitária pode ser abordada em dois grandes níveis de análise:

Um primeiro, referente às mudanças que devem ser operadas em termos mais amplos – o nível **macro** –, abrangendo o conjunto de todas as instituições universitárias (e também as demais instituições de ensino superior, as quais, com estas se articulam, conforme abordado na Introdução deste trabalho), e o Estado, incluindo todo o aparato jurídico e as políticas públicas orientadas para o setor; e outro nível, **local**, no âmbito interno de cada organização. Tanto um nível quanto outro estão devidamente articulados à esfera produtiva e ao contexto internacional, que os condicionam, em larga medida. (Trigueiro, 2003, p.44).

O foco predominante na abordagem da maioria dos estudos sobre a reforma universitária é desenvolvido em nível macro, ou seja, predomina uma visão de conjunto – analisando o processo de reforma do ensino superior articuladamente às transformações societárias e ao próprio processo de reforma do Estado, implementado no Brasil ao longo dos anos 1990. Para Trigueiro (2003), a perspectiva de uma análise que articule a dimensão macro e local constitui-se em um desafio.

Por sua vez, Darcy Ribeiro (1969) considera que a reforma deve propiciar às universidades a se constituírem em instrumentos de transformação da sociedade:

O maior desafio que defrontamos consiste (...) em elaborar um novo modelo teórico de universidade que permita inverter o seu papel tradicional de reflexo do meio social ou réplica mecânica das reclamações e pressões que se exercem, de fora, sobre ela, para conformá-la em instrumento de transformação da sociedade. Embora extremamente difícil para as universidades latino-americanas, por causa de seu caráter de instituições públicas, da relativa autonomia de que gozam na direção de sua vida interna e, sobretudo, porque nossas sociedades estão divididas em grupos sociais conflituosos, muitos dos quais podem ser atraídos a apoiar transformações que permitam à universidade atender melhor a seus interesses dentro de linhas que também possibilitem a transfiguração da universidade. (Ribeiro, 1969, p. 37).

Na perspectiva desse autor, a universidade tem que retomar seu papel social de contribuir para o processo da reestruturação e transformação da sociedade.

Numa outra linha de abordagem, Simon Schartzman (1996) aponta as várias dificuldades historicamente vivenciadas no cenário brasileiro, como a questão da qualidade dos cursos de graduação e programas de pós-graduação; dos conteúdos,

no sentido da formação técnica e universitária não estar articulada às necessidades e realidades da sociedade; o subemprego e a possível saturação do mercado de trabalho; os custos – considerando a tese de que as universidades públicas seriam demasiado caras para o governo, e as universidades privadas demasiado caras para os estudantes; e a equidade – uma vez que o processo seletivo do sistema público exclui estudantes de camadas sociais menos favorecidas, que não tiveram como obter uma boa educação secundária, levando-os a buscar o sistema privado, no qual encontrariam a barreira das mensalidades elevadas.

Trigueiro (2003) aponta, em sua análise, que nos diversos autores e estudos é comum a preocupação com um ângulo político do tratamento do tema da reforma universitária, seja numa perspectiva mais histórica, como a destacada por Simon Schartzman (1996), ou numa problematização das relações de poder, como a abordagem de Darcy Ribeiro (1969). É nesta linha mais política de abordagem do tema da reforma universitária, que Trigueiro (2003) insere a reflexão de Florestan Fernandes (1975), que considera que uma reforma no ensino superior brasileiro seria verdadeiramente uma "revolução cultural", ou seja, a reforma deve estar conectada a outras manifestações de contestação da sociedade, funcionando como um verdadeiro movimento social.

De acordo com Trigueiro (2003) a relação entre reforma universitária e crise do sistema de educação superior do país é também abordada em vários outros textos, com perspectivas diferentes, ainda que prevalecendo argumentação de cunho mais político acerca da problemática. Nesse sentido, destaca também as considerações de Belloni (1998, p. 56):

A reforma vem para redirecionar a universidade para o projeto nacional em construção, seja lá qual ele for. Na década de sessenta a reforma nasceu das reivindicações de setores da sociedade, notadamente o movimento estudantil, pelas reformas de base. Após o golpe, a reforma de 68 se deu, ao invés de por meio de um pacto político social, por meio da tecnocracia do regime, com o intuito de preparar quadros para a nova economia internacionalizada e a nova burocracia estatal. A atual mobilização em torno da reforma é em virtude da percepção geral da crise em que a universidade se encontra. (...) A idéia de que a universidade brasileira precisa rever seu projeto institucional, seu papel junto à sociedade, foi amplamente debatida no início da década de sessenta, quando o movimento estudantil, alguns docentes e outros segmentos sociais propugnaram por uma reforma universitária.

Nesse mesmo contexto, Sofia Lerche Vieira (1988) considera que a reforma do ensino superior deve ser examinada como uma medida tomada para solucionar

uma crise que tinha três dimensões: a existência de uma elevada demanda de candidatos ao ensino superior, sem uma correspondente oferta de vagas (concebendo a reforma como uma maneira de criar condições para viabilizar uma expansão ordenada do ensino); a defasagem que os reformadores acreditavam haver entre o ensino superior existente e o projeto de desenvolvimento nacional (atendendo a uma demanda econômica, através da formação de recursos humanos que assegurassem a expansão da economia nacional); e busca de solução da crise de autoridade identificada no sistema educacional (necessidade de efetivar formas que permitissem ao Governo exercer controle mais rigoroso sobre as universidades). Assim sendo, o projeto caracterizaria uma concepção autoritária de reforma.

Já Álvaro Vieira Pinto (1986) aponta para a necessidade de uma completa reconstrução dessa instituição, a fim de poder cumprir adequadamente sua função como instrumento a serviço das classes trabalhadoras e dos excluídos da sociedade. Nesse sentido, o autor propunha o que se poderia dizer uma “*universidade proletária*”, radicalmente distinta da atual:

A universidade, tal como existe, constitui ainda peça essencial da estrutura arcaica, aquela que as forças novas geradas no solo social têm necessidade de transformar para produzirem os seus irremovíveis efeitos. São numerosas, e evidentes, as instituições tradicionais que se encontram em idêntico estado de obsolescência, por efeito da cumplicidade com a estrutura social que se demonstra agora imprestável. Mas a universidade, infelizmente, desempenha um papel de triste relevância na representatividade das forças sociais declinantes. Conforme se verá, ao longo destas páginas, tinha de caber à Universidade do País atrasado e em regime de colonização imperialista, ser o principal instrumento da alienação cultural inevitável em tal fase histórica. (Pinto, 1986, p. 14)

Divergências à parte, um ponto comum entre alguns autores é a constante relação que estabelecem entre as circunstâncias internas das universidades – sua cultura, estrutura e práticas decisórias – e o contexto sócio-econômico mais abrangente, não apenas referente à sociedade brasileira, mas ao plano internacional e ao desenvolvimento científico-tecnológico contemporâneo. De acordo com Trigueiros (2003, p. 55),

Um ponto que muito aglutina autores e textos, de um lado e de outro, refere-se ao papel desempenhado por organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial, na construção da agenda sobre a reforma universitária em nosso País. Tal participação é histórica, haja vista, por exemplo, o Convênio entre o MEC e a USAID (United States Agency for International Development), na década de

sessenta, segundo o qual esta última agência deveria prestar assessoria ao planejamento do ensino superior brasileiro; convênio, este, objeto de muita reação contrária, especialmente do movimento estudantil.

Ainda hoje, a inserção de organismos internacionais no debate sobre reforma universitária é alvo de muitos questionamentos e posições ideológicas fortemente refratárias ao que consideram “interferência” nefasta, ‘ligada a um projeto de privatização do ensino superior brasileiro’, e daí por diante.

Para Sguissardi (2000) as necessidades do ajuste econômico e fiscal dos países em desenvolvimento, as premissas da análise econômica do tipo custo/benefício norteiam as principais diretrizes do Banco Mundial para a reforma dos sistemas de educação superior, priorizando o interesse do mercado e do bem privado:

Diversos enfoques analíticos das políticas públicas para a educação superior no país, da legislação (LDB, Decretos, Portarias, Plano Nacional de Educação) ao financiamento, passando pelas tentativas de implantação de um novo modelo de ‘autonomia’ das universidades federais, pela avaliação via Exame Nacional de Cursos (‘provão’) e pelo acelerado processo de privatização, revelam uma série de evidências que sustentam a hipótese acima levantada de uma grande similitude entre essas políticas indutoras de uma reforma pontual da educação superior no Brasil e as orientações/recomendações emanadas dos principais documentos do Banco Mundial. (Sguissardi, 2000, p. 17).

A controvérsia quanto à vinculação de segmentos internacionais na problemática da reforma universitária gira em torno da idéia da redução do papel do Estado, em favor da lógica do mercado, no contexto de formulações “neoliberais”.

Marilena Chauí (1999) destaca que as mudanças no âmbito universitário foram desencadeadas pelas mudanças impostas pelo capitalismo, com a quebra da unidade do trabalho e o contínuo processo de flexibilização, levando a que a universidade passasse, num primeiro momento, a ser meramente “funcional”, ou seja, a formar quadros de acordo com as novas exigências do mundo do trabalho.

Eunice Durham (1993) ressalta que a concepção de modernização tem como centro a forma de atuação do Estado, substituindo controles burocráticos por um sistema que associe: (...) *autonomia de execução e controle de desempenho, através de critérios transparentes de distribuição de recursos que permitam sua maximização* (p. 53).

Em linha semelhante, destacam-se as formulações de Simon Schwartzman (1996), considerado por Trigueiros (2003) como mais citado dentre os autores

pesquisados em seu trabalho. Para Schwartzman (1996), as transformações no ensino superior brasileiro passam pelo tema da avaliação, da revisão dos critérios de financiamento e manutenção das instituições públicas, da re-significação da relação entre o setor público e o privado e pela problemática relacionada à autonomia dessas instituições.

Entende-se que o tema da Reforma do Ensino Superior possui diferentes concepções e posicionamentos ideológicos e políticos, revelando-se como um campo controverso, sendo o debate sobre o tema reaquecido a partir da presença de novas propostas, estando o consenso longe de ser alcançado.

É relevante destacar ainda a crítica ao modelo único de Reforma Universitária, frente ao conjunto amplo e diversificado de Instituições de Ensino Superior, sendo necessário promover reflexões sobre a identidade da universidade no século XXI e o sentido do seu papel no novo contexto de desenvolvimento científico-tecnológico.

A última reforma do ensino superior brasileiro ocorreu em 1968, tendo como - observamos através do estudo de Trigueiros (2003) - antecedente um significativo movimento de estudantes e de professores que, desde o início da década de 1960, vinham se mobilizando intensamente para imprimir novos rumos na incipiente vida acadêmica nacional.

Em fins de 2004 o Ministério da Educação apresentou à discussão pública um anteprojeto de reforma da educação superior que se revelou extremamente polêmico, haja vista o volume e a diversidade das manifestações críticas e das propostas de modificação a que deu origem.

Quando o tema é Reforma da Educação existe um consenso de que a mesma enfrente três desafios fundamentais: a modernização do sistema educacional, o efetivo aprimoramento da qualidade da educação brasileira em todos os níveis, graus e modalidades e a democratização do ensino promovendo a inclusão social.

Nesse sentido, a reforma deve ser alicerçada nos seguintes princípios e diretrizes:

- normatizar a avaliação e a regulação;
- consolidar a autonomia universitária plena em todo o sistema;
- aplicar adequadamente o princípio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão;

- contemplar a diversidade de modelos de IES, programas, modalidades;
- promover a aplicação de novas tecnologias;
- ordenar o processo de expansão da educação superior;
- definir novos mecanismos de financiamento;
- redefinir as funções do MEC, CAPES, SESU, CNE, INEP;

Nesse sentido, o atual projeto de reforma do ensino superior encontra-se estruturado em três eixos fundamentais: resgatar e consolidar a responsabilidade social da educação superior, construir um marco regulatório para o funcionamento da totalidade do sistema e assegurar a autonomia universitária - prevista no dispositivo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Em função do seu caráter polêmico e da complexidade, a Reforma do Ensino Superior ainda não se efetivou no Brasil e, paralelamente, o MEC vem implementando ações e programas diversificados, com a proposta de ampliar o acesso e a democratização do Ensino Superior (dentre os mesmos destacamos o ProUni e REUNI). Esses programas não são considerados pelo discurso governamental como parte da reforma, mas como ações imediatas de intervenção no campo educacional.

Consideramos que esses programas e ações do MEC efetivam mudanças no campo educacional, na medida em que garantem maior acesso, permanência, monitoria e controle social do ensino superior. Logo, apesar de não serem pontos específicos da reforma, constituem processos de mudança na estrutura da Política Educacional.

Essas diversificadas questões recolocam em cena a discussão sobre a expansão do ensino superior no cenário brasileiro, envolvendo o campo das instituições como um todo, sejam universidades ou não, públicas ou privadas. Por isso, no próximo subitem deste capítulo, destacaremos o debate sobre a democratização da Educação Superior e o processo de implementação de políticas públicas de ação afirmativa.

#### 4.2

#### **As políticas de Ações Afirmativas e as redes de política**

O debate acerca da democratização do acesso ao ensino superior, no âmbito das universidades públicas, está apenas se iniciando e deverá ser estendido aos diversos segmentos da sociedade. A questão das cotas raciais é, hoje, um tema posto na agenda nacional, objeto de debate no judiciário, nas universidades e nas conversas mais cotidianas. Esses debates vêm mostrando que não há como pensar no tema da democratização do acesso ao ensino superior no Brasil sem colocar a questão das cotas e ações afirmativas.

Podemos pontuar que o debate sobre cotas raciais no ensino superior passou a integrar a agenda política do movimento negro com mais contundência, a partir da década de 1980. Porém, somente agora ele ganha visibilidade no cenário nacional, cobertura da mídia e é introduzido, com todas as resistências possíveis, nos meios acadêmicos e entre os formuladores de políticas públicas educacionais.

De acordo com Gomes (2004, p. 46):

Até a década de 1980 do século XX, a luta do movimento negro brasileiro, no que se refere ao acesso à educação, tinha um discurso mais universalista: mais escolas, universalização da educação básica para todos, mais vagas na universidade para todos. Porém, à medida que o movimento negro foi constatando que as políticas públicas de educação, de caráter universal, ao serem implementadas, não atendiam a grande parcela do povo negro, o seu discurso e suas reivindicações começaram a mudar. É nesse momento que as cotas, que já não eram uma discussão estranha no interior da militância, emergem como uma possibilidade e, hoje, passam a ser uma demanda política real e radical.

A discussão sobre cotas no Brasil não se restringe ao movimento negro, mas faz parte da luta do movimento social, ou seja, articula-se ao debate do reconhecimento de cotas para portadores de necessidades especiais e para mulheres nos partidos políticos e nas representações públicas. Outro aspecto importante de destacar é que a reivindicação por cotas raciais não se limita aos cursos superiores, mas a composição dos quadros funcionais de alguns setores do poder público.

As cotas raciais têm que ser discutidas no contexto das políticas de ação afirmativas, que se encontram inseridas na luta pelo combate às desigualdades sociais. Nesse sentido, as ações desenvolvidas pelas organizações não-

governamentais, movimentos sociais e políticas sociais implementadas pelo Estado, no sentido de efetivar a reforma do ensino superior, colocam em cena o debate sobre a implementação de ações afirmativas como possibilidade de consolidar políticas públicas de inclusão social. De acordo com A. V. Silva (2004) as ações afirmativas são caracterizadas como (...) *políticas públicas (e também privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física.* (p. 22).

As ações afirmativas ou “Affirmative Action” foram implementadas, pela primeira vez, nos Estados Unidos, em 1935, no bojo da legislação trabalhista, dispondo que o empregador que discriminasse sindicalistas ou operários sindicalizados seria obrigado a cessar de discriminá-los, além de realizar ações afirmativas com vistas a estabelecer reparações das situações, ou de violação legal ou de injustiça já perpetradas. Entretanto, será na década de 1960 que serão criados mecanismos importantes de combate e de superação das desigualdades raciais e de gênero. De acordo com Cesar (2004):

O termo surgiu nos Estados Unidos, no pós-guerra, já na década de 1960, quando as sociedades ocidentais cobravam a presença de critérios mais justos na reestruturação dos estados de Direito.

Até esse período, a luta contra discriminação racial naquele país consolidara uma estrutura jurídica antidiscriminatória. Em função das continuadas reivindicações e concernentes ao princípio moral fundamental da não discriminação, em 1957, 1960, 1964, o Congresso dos EUA promulgara leis dos direitos civis. As ações afirmativas requeriam que os empregadores adotassem medidas para acabar com as práticas discriminatórias da política de contratação de pessoal e, dali em diante, vinculassesem todas as decisões sobre emprego numa base em relação à raça. Por isso, expandiu-se à idéia de que não bastava as desigualdades sedimentadas pela escravidão e pela segregação oficial apenas com medidas não-discriminatórias. Era preciso combater também as consequências estruturais acumuladas com a discriminação. Assim, caberia ao Estado não só compensar os grupos prejudicados pelas discriminações passadas, como também criar possibilidades para prevenir que novas políticas de exclusão social fossem implementadas. (César, 2004, p. 11)

Concebidas originalmente nos Estados Unidos como forma de enfrentamento do desemprego de minorias étnicas, tais políticas discriminatórias positivas, impostas ou incentivadas pelo Poder Público, rasgam “o véu de inocência” do Estado liberal ao determinar que fatores antes vistos como propensos à discriminação negativa podem ser convertidos em focos de ação imediata de proposições promoventes da igualdade material.

Dentre os primeiros passos em direção à consolidação das ações afirmativas, destacam-se a Ordem Executiva nº 10.925, implementada pelo presidente John Kennedy em março de 1961, que criava a Comissão pela Igualdade de Oportunidade no Emprego (EEOC) e tinha como missão acabar com a discriminação racial nos contratos federais empregatícios. Posteriormente, foi editada a Ordem Executiva nº 8.806, que impedia a discriminação racial nas admissões de pessoal no serviço público. (Cesar, 2004).

No governo de Lyndon Johnson (1963-1968) foram criados mecanismos e estratégias importantes de combate e superação das desigualdades raciais e de gênero. Entretanto, as políticas de ação afirmativa surgiram efetivamente nos Estados Unidos a partir da promulgação das leis dos direitos civis, em 1964, após imensa pressão dos movimentos negros locais. Esse modelo foi norteado por um conjunto de políticas denominadas “Affirmative Action or Positive Discrimination”, que tinham o objetivo de inibir discriminações no mercado de trabalho, com relação à etnia, a religião, gênero ou origem nacional dos trabalhadores. (Veríssimo, 2003).

Uma vez legitimadas as políticas afirmativas nos empregos públicos, tais políticas foram sendo aplicadas também nas universidades nos anos setenta. De acordo com Cesar (2004),

Nas últimas décadas, muitas questões sobre ações afirmativas nas universidades americanas foram levadas ao judiciário, causando sempre muita polêmica quando a proteção da lei recaía sobre o critério racial. Mesmo assim, foram às políticas de ação afirmativa que deram uma nova dimensão ao princípio da igualdade e que, de fato, justificaram a criação de uma classe média negra politicamente representativa, com base na compensação e redistribuição de direitos. (César, 2004, p. 12)

Nos Estados Unidos, a partir de 1964 e até o início dos anos oitenta, as políticas de ação afirmativa passaram por um processo de crescimento gradual, porém não alcançaram um consenso absoluto na sociedade norte-americana, como coloca Ahvas Siss (2003, p.112):

As políticas de ação afirmativa vêm sendo implementadas, entretanto, em outros países e não só nos EUA. Jacques d'Ádesky (1998), por exemplo, afirma que a Índia, após tornar-se independente em 1947, adotou um sistema baseado em cotas, o qual destinou, aos chamados “intocáveis”, cerca de “22,5% das vagas na administração e no ensino públicos”. Essa medida tinha como objetivo a correção das desigualdades advindas do sistema de castas e da subordinação de “origem divina”.

Na Malásia, segundo Santos *et al.* (1996), a etnia bimiputra recebeu tratamento etnicamente, com o objetivo de que fosse promovido seu desenvolvimento econômico.

Rosana Queiroz Dias (1997), por sua vez, afirma que cerca de 25 países, entre os anos de 1982 e 1996 adotaram, de acordo com dados fornecidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), intervenções políticas visando a eliminar as discriminações sexual e racial *ou* implementaram mecanismos “*de discriminação positiva nas relações de trabalho*”. Nos anos noventa, países como Ilhas Fidji, Malásia, Canadá, Índia e Austrália adotaram políticas de ação afirmativa no combate às desigualdades de gênero.

As ações afirmativas têm como objetivo corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por fim a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais, como educação e emprego. Entretanto, elas não discordam do princípio do direito universal, mas enfatizam que, numa sociedade com tamanha desigualdade social e racial, o respectivo direito não é suficiente para atender grupos sociais e étnicos com histórico de exclusão e discriminação racial. Logo, existe na luta pelo reconhecimento da diferença, a luta pela igualdade, pela implementação de políticas universais, mas que caminhem lado a lado com políticas de ações afirmativas para a população negra. Acreditamos que as políticas públicas deveriam sempre trabalhar no âmbito de garantir o acesso universal à educação e também respeitar as diferenças.

De acordo com Brandão (2005), os princípios da ação afirmativa são teoricamente baseados nas idéias de John Rawls expostas, principalmente, no livro *Uma teoria da justiça* (1971), que se tornou um clássico da filosofia e do direito, por se propor a repensar, numa visão contemporânea, a idéia de “contrato social”, derivada de autores como Hobbes, Locke e Rousseau. Esse filósofo americano foi um ardoroso defensor da igualdade entre os indivíduos, porém considerando que mesmo a defesa dessa igualdade permite exceções, sendo essas exceções benefícios aos indivíduos que se encontram nas posições socialmente inferiores.

O objetivo de Rawls é compreender como se pode chegar a uma sociedade justa, baseando-se em dois princípios fundamentais: o de que cada indivíduo tem direito à maior liberdade possível – desde que essa liberdade seja compatível com a maior liberdade possível dos outros indivíduos dessa sociedade – e o de que as desigualdades sociais e econômicas apenas são aceitáveis se servirem para promover o bem-estar dos indivíduos menos favorecidos. Ele considera a

desigualdade inadmissível, condenando qualquer tipo de desigualdade decorrente de diferenças étnicas, religiosas ou econômicas, mas justificável apenas quando ela constitui vantagem às camadas que ocupam a posição inferior na sociedade. Em outras palavras, as desigualdades só possuem algum grau de legitimidade, quando acompanhadas de expressivas medidas compensatórias, que podem desenvolver o que se denomina ação afirmativa.

Alguns autores consideram que o Brasil vivenciou a primeira experiência de reservas de cotas em universidades na década de sessenta. O governo militar instituiu em 1968 uma estranha reserva de vagas que, hoje, esses autores consideram como uma “ação negativa”, que promovia privilégios. Trata-se da Lei 5.465 – denominada “Lei do Boi” -, que reservava 50% das vagas em cursos superiores de agronomia e veterinária para filhos de agricultores, residentes na zona rural, que, sem acesso às melhores escolas, não conseguiram entrar na Universidade. Na realidade, essa legislação beneficiou os filhos de fazendeiros (sem problemas financeiros), que residiam na capital e estudavam em escolas de prestígio, não necessitando ter seu acesso à Universidade facilitado. A “Lei do Boi” foi revogada em 1985, por Sarney.

Brandão (2005) destaca ainda outras iniciativas de caráter afirmativo no cenário brasileiro:

Jocelino TeLes dos Santos localiza no ano de 1968 uma das primeiras propostas oficiais de caráter afirmativo, proveniente de ‘técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho’, que propunham, ‘como única solução, a aprovação de lei que obrigasse as empresas privadas a manter uma percentagem mínima de empregados de cor’ (SANTOS, 1999, pp. 221-233); porém, Maria Valéria Barbosa mostra que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), outorgada em 1943, portanto ainda no Estado Novo, já traz em seu bojo dois artigos que podem ser considerados medidas de ação afirmativa; são eles: o art. 354, que determina cota de dois terços de brasileiros para empregados de empresas individuais ou coletivas, e o art. 373-A, que determina a adoção de políticas destinadas a corrigir as distorções responsáveis pela desigualdade de direitos entre homens e mulheres (BRABOSA, 2002).

Mais recentemente, e em termos legais, a Constituição brasileira, promulgada em 1988, traz em seu art. 37, inciso VIII, a mais importante medida de ação afirmativa dirigida às pessoas portadoras de necessidades especiais, exatamente por se tratar de uma determinação constitucional, ao afirmar que ‘a lei reservará percentual de cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão’. (BRASIL, 1988, p. 37).

A lei a que se refere este inciso da Constituição brasileira é a n. 8.112/90, que determina, em seu art. 5º, parágrafo 2º, o estabelecimento de cotas de até 20% para os portadores de deficiência no serviço público civil da União (BRASIL, 1990). (Brandão, 2005, p. 25).

No período de 31/08 a 07/09/2001 aconteceu na cidade de Durban, na África do Sul, a 3<sup>a</sup> Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e formas correlatas de intolerância, promovidas pela Organização das Nações Unidas. Um dos desdobramentos de Durban foi a intensificação, no Brasil, dos debates nos meios de comunicação de massa em torno das políticas públicas voltadas para a população negra.

O governo brasileiro comprometeu-se com a luta contra a discriminação racial e iniciou uma série de ações para o desenvolvimento de políticas de ações afirmativas, voltadas para a população negra brasileira, configurando-se como políticas de combate às desigualdades raciais. Nesse sentido, a política de ação afirmativa, além de ser uma reivindicação do movimento negro, faz parte de um compromisso assumido internacionalmente pelo Brasil, explicitado no Estatuto da Igualdade Racial, em discussão no Congresso Nacional, e na criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, oficializada pelo presidente Lula, em 21 de março de 2004. De acordo com Brandão (2005, p. 29),

Foi somente em 2001 que o governo federal brasileiro começou a adotar um percentual de contratação de negros para os seus ministérios, por meio da portaria n. 202, que criou uma cota de 20% dos cargos da estrutura institucional do Ministério de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a ser preenchida por negros, sendo que esse percentual deveria atingir 30% até o final do ano de 2003. no entanto, esse mesmo instrumento legal não estabeleceu critérios objetivos que permitissem a identificação das pessoas aptas a preencher esses cargos.

Em dezembro desse mesmo ano, foi a vez do Ministério da Justiça baixar uma portaria que criou cotas de 20% para negros, 20% para mulheres e 5% para deficientes físicos ou mentais, para o preenchimento de cargos sem vínculos empregatícios com o próprio ministério (cargos de confiança e funções desempenhadas por funcionários contratados por empresas terceirizadas). Considerando que, segundo dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), apenas 5% dos servidores públicos federais são negros, e a maioria desses não se encontram em cargos de comando, essas medidas do governo federal podem ser consideradas altamente significativas.

Em março de 2002, o governo federal anunciou a criação de vinte bolsas de estudo por ano, destinadas à preparação de estudantes negros ao concurso de ingresso ao Instituto Rio Branco, subordinado ao Ministério das Relações Exteriores e responsável pela carreira diplomática do serviço público brasileiro. A concessão tinha como objetivo ‘promover maior igualdade de oportunidades no acesso à carreira de diplomata’ e ‘ampliar a diversidade étnica na diplomacia brasileira’. Essa medida significou a inscrição, no concurso imediatamente

posterior (para ingresso no ano de 2003), de 600 candidatos afrodescendentes, número inédito na história desse concurso para a carreira diplomática.

No mês de maio de 2002, na data comemorativa da Abolição da escravatura no Brasil, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas, coordenado pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, que, entre outras providências, institucionaliza, no âmbito da administração pública federal, o estabelecimento de ‘metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão’, a adoção de um ‘critério adicional de pontuação’ para ‘fornecedores que comprovem a adoção de políticas compatíveis com os objetivos’ desse programa (no caso de licitações públicas da administração federal) e a inclusão do dispositivo de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência nas ‘contratações de empresas prestadoras de serviços, bem como de técnicos e consultores no âmbito de projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais.’ (BRASIL, 2002, p. 30).

Paralelamente a todas essas medidas governamentais, os movimentos de combate ao racismo, nascidos no seio da sociedade civil brasileira, em vez de somente tentarem evitar que a discriminação racial se efetive, utilizam, também, como estratégia de luta contra a discriminação racial, o apoio efetivo às iniciativas que tentam inserir as minorias raciais na sociedade, defendendo, concomitantemente, a adoção de políticas públicas de caráter compensatório, destinadas às minorias, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais existentes. Segundo Brandão (2005, p. 31):

A indústria de confecções Levi Strauss do Brasil adotou, a partir de 1995, uma política de ação afirmativa em suas contratações, ou seja, quando da existência de dois candidatos a uma vaga, com as mesmas condições, a empresa passou a contratar o candidato menos favorecido no mercado de trabalho. O princípio adotado é o de que a ‘diversidade de raças, sexo, idade e experiência contribui para a criatividade e melhora a produtividade’, mas por se tratar de uma confecção, na qual a maioria dos funcionários são mulheres, existe uma enorme dificuldade de se encontrar mão-de-obra especializada entre os homens negros.

Na esfera de atuação do governo federal, foi iniciado no final de 2002 o Programa Diversidade na Universidade, que visa ampliar a inclusão social,

combatendo a discriminação racial através de apoio e financiamento de instituições públicas, privadas e da sociedade civil, dispostas a promoverem cursos para afrodescendentes e/ou indígenas. As instituições de ensino que possuem mais de 50% de jovens descendentes de negros e indígenas entre os seus matriculados poderão concorrer a financiamentos para oferecer cursinhos pré-vestibulares que, além de serem gratuitos, oferecerão bolsas de estudos a esses alunos, no valor aproximado de R\$ 70,00 mensais.

Já com um objetivo maior, o de coordenar e elaborar políticas públicas para combater todas as formas de discriminação racial no país, assim como promover discussões sobre programas de ação afirmativa direcionados às minorias raciais e étnicas, bem como de promover as possíveis implementações de programas dessa natureza, o governo federal criou, em março de 2003, com *status* de ministério, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, cuja primeira titular é a assistente social Matilde Ribeiro, militante dos movimentos negro e feminista. De acordo com Brandão (2005, p. 39),

(...) as ‘políticas afirmativas não devem se limitar à esfera pública’ nem se reduzir à questão das cotas, tendo no uso do poder fiscal do Estado um importante aliado, ‘não como mecanismo de aprofundamento da exclusão, como é de nossa tradição, mas como instrumento de dissuasão da discriminação e de emulação de comportamentos (públicos e privados) voltados à erradicação dos efeitos da discriminação de cunho histórico’.

Há precisamente uma década, os segmentos da população caracterizados como pobres e afrodescendentes, oriundos da rede de ensino pública, buscam no estado do Rio de Janeiro o desenvolvimento de debates e movimentos que demandam seus direitos à igualdade de oportunidades educacionais, a ausência de discriminação racial, étnica ou social, e ainda a busca pelo processo de inclusão social desses indivíduos e exercício de uma cidadania emancipatória<sup>31</sup> e ativa no ensino superior. Para Krawczyk (2005, p.1),

Na época contemporânea, a cidadania moderna aparece ligada à conformação de um sujeito de direito e este à existência de um Estado que garanta esse direito. Mas também, e principalmente, à luta social pelas conquistas desses direitos que gerou a exigência de igualdade cidadã.

<sup>31</sup> De acordo com DEMO (1988), a Cidadania Emancipatória é o componente fundamental para o desenvolvimento, a emancipação e efetivação dos direitos humanos, caracterizados pela competência humana de fazer-se sujeito social e político, para fazer história própria e coletivamente organizada.

Segundo o Ministério da Justiça, na Portaria nº 1156 de 20 de dezembro de 2001, a ação afirmativa é considerada como um dos instrumentos de promoção da cidadania e da inclusão social, possibilitando a garantia a todos os cidadãos brasileiros dos direitos consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A política de cotas nas universidades constitui na atualidade a forma mais polêmica e mais difundida de ação afirmativa, mas existem outras medidas de promoção capazes de desempenhar o papel de instrumento de inclusão social, como o próprio curso de pré-vestibular comunitário.

As políticas públicas de ações afirmativas destinadas à população negra em situação de vulnerabilidade social baseiam suas propostas e experiências em dados e estudos publicados pelos principais institutos de pesquisa responsáveis pela análise dos indicadores socioeconômicos brasileiros – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) –, que explicitam a desigualdade racial presente na educação superior e no próprio mercado de trabalho.

Em maio de 2000, o IBGE divulgou a pesquisa Síntese de Indicadores Sociais 1998<sup>32</sup>, cujos resultados comprovam que as diferenças existentes nas áreas de educação, mercado de trabalho e apropriação de renda são motivados por questões raciais. Segundo coordenadores do trabalho, não havia novidades nos dados da pesquisa realizada anualmente há treze anos.

Segundo estudos do IPEA de 2001<sup>33</sup>, menos de 2% de estudantes negros estão matriculados nas universidades públicas e privadas, e, dentre essas pessoas, apenas 15% concluem o ensino superior. Ainda de acordo com esse Instituto, caso a educação brasileira continue progredindo no mesmo ritmo de hoje, em treze anos pessoas brancas devem alcançar a média de oito anos de estudos, sendo que as negras só atingirão a mesma meta daqui a 32 anos.

Nesse cenário, o ensino superior configura-se como um campo teórico de questionamentos e debates sobre a necessidade de se efetivarem ações com a propriedade de políticas institucionais de efetiva inclusão da população em situação de vulnerabilidade social nos diversos espaços educacionais,

---

<sup>32</sup> Ver [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

<sup>33</sup> Ver [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

considerando sua eficácia, eficiência e efetividade. Percebendo inclusão social não apenas como a garantia do acesso à universidade, mas a permanência e a qualidade do processo de formação profissional desse cidadão, Gadotti (2000) afirma que *A educação popular ou se consolida como um paradigma geral da educação, com base na educação democrática e na extensão da educação de qualidade para todos, ou se confina na importante, mas limitada, educação para os excluídos.* (p.294).

Outra questão polêmica nesse campo teórico se refere à dificuldade de conceituar o termo *inclusão social*, que é apontado como objetivo mais amplo das ações afirmativas e utilizado numa concepção de consolidação de direitos e exercício da cidadania. De acordo com Boneti (2005, p. 2):

(...) a noção de **inclusão** é diferente e apresenta maiores complicadores. Além de guardar consigo o significado original da **exclusão**, não se pode dizer que esta palavra se constitua de uma noção ou de um conceito. Trata-se de uma positivação em relação a uma problemática social, a da exclusão, segundo o entendimento original já considerado. Portanto, é mais um discurso que um conceito. Além desta pobre origem, agregou, durante a sua pequena história de vida, antigos ingredientes da política. O entendimento do social a partir de uma concepção dual do *dentro* e do *fora* já foi utilizado pelos contratualistas, em particular por Hobbes e Rousseau, fornecendo bases à sociologia política conservadora e ao direito. No seio desta concepção, umas das noções que nasceu e persiste até nos nossos dias é a noção de cidadania. A noção de cidadania que persiste nos dias atuais, e que conserva uma proximidade com a noção do ser incluído (a), é aquela associada aos direitos constitucionais. Em outras palavras, o entendimento do social a partir de uma concepção do *dentro* e do *fora*, pode ter origem, antes de tudo, da noção de cidadania, ou de cidadão, a pessoa que estivesse “inclusa” numa sociedade racional, numa sociedade de direito, numa sociedade de Estado (sociedade contratual).

O autor destaca que o termo inclusão social está relacionado a um discurso e dimensão política, uma vez que considera como “inclusa” a pessoa juridicamente cidadã, isto é, com direitos e deveres frente ao contrato social. Nesse sentido, o conceito de inclusão social restringe-se ao acesso jurídico a direitos, atribuindo o “resgate à cidadania” a um procedimento burocrático de matrícula ou a medidas de garantia do acesso à educação. Enquanto na realidade a concepção de exercício de cidadania relaciona-se ao processo emancipatório do indivíduo enquanto sujeito histórico, político e social. De acordo com Boneti (2005, p.3):

Em síntese, o conceito de inclusão carrega consigo dois pesos desfavoráveis: O primeiro deles diz respeito à sua herança teórica e metodológica utilizada para a sua formulação, o da dicotomização do *dentro* e do *fora*, coisa que a sua palavra-mãe, a exclusão, já superou ou, no mínimo, está em processo conforme visto em páginas anteriores neste trabalho. O segundo diz respeito à agregação de ingredientes

conservadores da sociologia política, associando a inclusão à cidadania, enquanto condição de estar incluída no “contrato” social e assim, usufruir direitos. Ambas as situações fazem com que a palavra inclusão assuma uma significação da existência de um único projeto político de sociedade, o da classe dominante, reservando-se a esta classe o monopólio do controle do acesso aos serviços públicos, aos bens sociais, aos saberes, aos conhecimentos tecnológicos, à cultura etc.

Maura Lopes (2007) considera que inclusão e exclusão estão articuladas dentro de uma mesma matriz epistemológica, política, cultural e ideológica:

Inclusão e exclusão são invenções de nosso tempo. Invenções completamente dependentes e necessárias uma para a outra. Tal necessidade se inscreve na própria idéia de ordem social e de posições de sujeitos dentro de tramas sociais definidas no tempo e no espaço. O próprio regulador da ordem social é o que orienta e regula os sujeitos de acordo com fronteiras imaginárias que definem os autorizados a participarem do lado dos incluídos e os autorizados a participarem do lado dos excluídos. Ambos são autorizados e definidos, constantemente, dentro de intrincadas redes de saber e de poder. (Maura Lopes, 2007, p. 11)

Para a autora, a categoria “inclusão” no período da modernidade se articula nas temáticas de demarcação de território e do respeito às diferenças. O processo de inclusão pressupõe que as diferenças tenham espaço nas dimensões sociais, políticas, econômicas e ideológicas. Nesse sentido, abordar o tema inclusão/exclusão, articulado aos conceitos de diferença, de diversidade e de identidade é um desafio da atualidade:

(...) a inclusão não pode ser vista como um lugar de chegada, o trabalho pedagógico desenvolvido pelos professores não pode ser entendido como sendo missionário, as diferenças não podem estar sendo reduzidas a conceitos de diversidade e de identidade e o currículo não pode ser simplesmente adaptado para trabalhar com a inclusão. Precisamos, dentro das escolas, de espaços permanentes e reconhecidos de estudo, discussões e produção de conhecimentos que nos possibilitem olhar e significar as nossas ações e os sujeitos de outras formas. (Maura Lopes, 2007, p. 32)

A autora aponta a necessidade e desafio de abordar o tema da inclusão articulada à concepção de respeito e reconhecimento à existência de diferença.

A partir do final dos anos 1980 vêm se multiplicando os debates, as análises e a produção teórica em torno do significado e importância do multiculturalismo, sendo compreendido enquanto movimento político capaz de promover ou obscurecer o processo de construção da cidadania dos afrodescendentes. A questão do multiculturalismo não tem a proposta de maximizar à dimensão cultural em relação ao caráter estrutural, mas delimitar a especificidade da problemática cultural. O Brasil é um país caracterizado por uma base multicultural

e relações interétnicas muito fortes, apesar de nossa formação histórica também estar marcada por processos contínuos de exclusão, negação e eliminação do “outro”, do “diferente”.

De acordo com Candau (2005), o campo de estudos constituído pelas questões multiculturais é o fato de estar atravessado pela dimensão acadêmica e social, a produção de conhecimento e a militância. A autora enfatiza o fato de o multiculturalismo não ter nascido no meio acadêmico, mas nas lutas dos grupos sociais discriminados e dos movimentos sociais relacionados às questões identidárias.

Outra questão relacionada ao multiculturalismo consiste na polissemia do termo, sendo inúmeras as concepções e vertentes multiculturais. Em função desse debate não estar diretamente relacionado ao presente estudo, destacaremos, em caráter de síntese, as quatro grandes tendências do multiculturalismo, no sentido de clarificar ao leitor um conjunto mínimo de informações e esclarecimentos, sem a menor pretensão de apresentar debate teórico mais consistente, ou mesmo, esgotar a temática. Segundo Candau (2005):

Ancorado na pedagogia crítica, McLaren nos últimos anos vem trabalhando também questões hoje colocadas pela chamada perspectiva pós-moderna. Em relação ao multiculturalismo como projeto político, enumera quatro grandes tendências: multiculturalismo conservador, multiculturalismo humanista liberal, multiculturalismo liberal de esquerda e multiculturalismo crítico. (p. 23)

O multiculturalismo conservador defende o projeto de construção de uma cultura comum, deslegitimando dialetos, saberes, línguas, crenças, valores e costumes diferenciados e considerados de grupos inferiores. O multiculturalismo humanista liberal considera a igualdade intelectual entre diferentes etnias e grupos sociais, permitindo a existência de competição na sociedade capitalista (por isso, considera necessário remover os obstáculos através de reformas, cuja finalidade é amenizar as condições econômicas e socioculturais da população). O multiculturalismo liberal de esquerda dá ênfase à diferença cultural e afirma que privilegiar a igualdade entre as etnias pode ocultar as diferenças culturais. Essa tendência pode tender ao erro de não se perceberem as diferenças culturais como processo de construção histórica e cultural, atravessadas por relações de poder. Por fim, o multiculturalismo crítico – tendência com a qual se identificam os autores Candau e Peter MacLaren – entende as representações de etnia, gênero e

classe como produtos de lutas sociais, percebendo a cultura numa dimensão conflitiva, argumentando que a diversidade deve ser afirmada dentro de uma política crítica e um compromisso com a justiça social. Segundo Candau (2005, p. 25): *(...) as questões relativas à diferença são determinadas pelos processos históricos, pelas mentalidades e ideologias, pelas relações de poder, e mobilizam processos políticos e sociais.*

Dentro dessa dimensão do multiculturalismo crítico, retomaremos o debate das ações afirmativas, como políticas públicas, que possuem em seu processo de formação relações de poder, mobilizando determinados processos políticos e sociais.

As discussões em relação ao binômio “Cidadania/diversidade racial e cultural brasileira” repercutem na década de noventa no debate sobre a implementação de iniciativas políticas de ação afirmativa no Brasil, compreendidas de acordo com Ahvas Siss (2002) como *instrumento político corretivo do hiato entre o princípio constitucional da igualdade e um complexo conjunto de relações sociais profundamente hierarquizado (...).* (p.3).

As polêmicas e debates sobre as políticas de ação afirmativa começam a ser implementadas nesse período, principalmente no âmbito das organizações do movimento social negro nacional, ainda ocupando um campo muito restrito no espaço acadêmico.

O debate sobre as ações afirmativas é extremamente antagônico e complexo, no sentido de alguns autores considerarem as cotas e as políticas de ação afirmativa como medidas compensatórias, e outros reconhecerem nessas ações a possibilidade de políticas de inclusão social e a importância de colocarem a questão racial em foco. Uma das críticas mais comuns na temática das ações afirmativas se refere à ausência de clareza no Brasil da definição “afro-descendentes”, considerando que raça é uma construção social ideológica.

Outra divergência teórica é aquela que se refere à ruptura do princípio do mérito individualista, no sentido de que as ações afirmativas privilegiam de forma positiva os grupos desprivilegiados, constituindo uma nova forma de discriminação, ferindo o princípio da equidade e de individualidade. De acordo com Barrozo (2004):

Há dois sentidos em que mérito ou merecimento são geralmente entendidos, um instrumental e outro pessoal:

1. No sentido instrumental, mérito costuma ser uma medida do grau de relevantes predicados de que dispõe um indivíduo para realizar tarefas ou receber treinamento para realizá-las. (...) assim é que se fala, por exemplo, de mérito como sendo a posse por cada indivíduo dos conhecimentos e habilidades mais eficientes para o exercício de uma profissão ou para receber treinamento para o posterior exercício de uma profissão qualquer. (...)

2. A outra concepção de mérito é a que o vê como reconhecimento do grau de um conjunto de virtudes pessoais – *mérito como virtude*. Nessa concepção mérito pessoal significa desempenho em relação às oportunidades oferecidas e aos desafios encontrados ao longo da vida. O importante é saber o que indivíduos foram capazes de realizar com os bens e oportunidades que a sociedade e a família colocaram à sua disposição. (Barrozo, 2004, p.130)

No Brasil, o atual sistema de admissão aos melhores cursos de ensino superior aplica instrumentos de avaliação do mérito como capacitação específica, ou seja, o que os exames de vestibulares medem, ainda que imperfeitamente, é um conjunto de conhecimentos e habilidades considerados desejáveis para o ingresso na universidade e a capacitação para o exercício profissional.

Outro argumento frequentemente utilizado é o do estigma dos sujeitos das ações afirmativas, ou seja, argumenta-se que os beneficiários das políticas de ação afirmativa tendem a serem percebidos em termos de inferioridade, quando comparados aos que foram selecionados pelo princípio do mérito individual. Ainda existe a concepção de que as ações afirmativas têm beneficiado apenas aos indivíduos que possuam maior índice de escolaridade, não atingindo, portanto a maioria dos membros desse segmento racial. (Ahvas Siss, 2003).

Assim, a proposição das políticas de ação afirmativa começa a ser alicerçada nos anos noventa, através da organização e mobilização do movimento negro<sup>34</sup>, no sentido de desmistificar que as desigualdades sociais, baseadas nos antagonismos das classes sociais, têm uma dimensão étnica. Esses movimentos elegeram como áreas prioritárias de reivindicação de ações afirmativas o acesso do negro à educação e a inserção no mundo do trabalho.

No Brasil, o Governo Federal criou em fevereiro de 1996 o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação<sup>35</sup> –

<sup>34</sup> Comemoração do Centenário da Abolição (1988), do Tricentenário de Zumbi dos Palmares (1995) e os seminários preparatórios à III Conferência contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (2001).

<sup>35</sup> Formado por representantes do poder executivo e entidades sindicais e patronais, vinculado ao Ministério do Trabalho.

GTEDEO –, com a finalidade de definir ações que visassem o combate à discriminação no emprego e na ocupação. Posteriormente, o presidente da República criou, por decreto, o Grupo de Trabalho Interministerial<sup>36</sup> – GTI – que tinha a proposta de discutir, elaborar e implementar projetos políticos voltados para a valorização e ascensão dos afro-brasileiros. A criação do GTEDEO e do GTI representa o passo inicial no processo de combate à discriminação e uma resposta aos movimentos sociais, caracterizando avanços no âmbito da política pública implementada nesse período.

A implementação de políticas de ações afirmativas no Brasil, além de ser uma reivindicação do movimento negro, faz parte de um compromisso assumido internacionalmente na 3<sup>a</sup> Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e formas correlatas de intolerância, explicitado no Estatuto da Igualdade Racial, em discussão no Congresso Nacional, e na criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, oficializada pelo presidente Lula, em 21 de março de 2004.

Outra questão que merece ser esclarecida refere-se à relação entre ação afirmativa e cotas. Reduzir o caráter e a abrangência das políticas de ação afirmativa à concessão de cotas (ou reserva de vagas) para negros na universidade pode ser fruto da falta de informação, do desentendimento e da manipulação política. As cotas representam uma das estratégias de ação política e, ao serem implantadas, desvelam a existência de um processo histórico e estrutural de discriminação que assola determinados grupos sociais e étnico/raciais da sociedade.

No Brasil, além da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), já temos a experiência da Universidade Estadual da Bahia (UNEB), que, desde 1999, introduziu o quesito cor no formulário de inscrição do vestibular e, em 2003, implementou cotas étnicas de 40% para alunos negros vindos da escola pública<sup>37</sup>. Atualmente o Brasil

---

<sup>36</sup> O GTI era composto por representantes do Movimento Negro Nacional e representante do próprio Estado.

<sup>37</sup> Até o ano de 2005 foi implementado o sistema de cotas de vagas para negros em treze universidades públicas do país: UERJ, UENF, Universidade Estadual de Diamantina (MG), Universidade do Estado de Mato Grosso, as 6 estaduais do Paraná, a Universidade Federal do Tocantins, a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (cujo sistema de cotas foi aprovado em janeiro de 2005 pelo governador Zeca do PT) e a Universidade Estadual da Bahia (UNEB).

(dados referentes ao mês de janeiro de 2009) possui um total de 75 Instituições de Ensino Superior que possuem o sistema de cotas étnicas<sup>38</sup>.

No dia 20 de novembro de 2008 – Dia da Consciência Negra – a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 73/1999 – elaborado por Nice Lobão –, que estabelece sistema de cotas raciais e sociais nas Universidades Públicas Federais e Escolas Técnicas do Ensino Médio. O projeto de lei estabelece 50% das vagas nas universidades para os alunos que estudaram nas Escolas Públicas no Ensino Médio, pontuando que 25% segue o sistema de cotas raciais, divididas proporcionalmente à quantidade de brancos, negros, pardos e índios estabelecidos pelo IBGE em cada estado; e os outros 25% seguirão os mesmos critérios das

<sup>38</sup> Instituições de Ensino Superior que possuem o sistema de cotas: Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Centro Universitário da Zona Oeste do Rio de Janeiro (UEZO), Fundação de Apoio a Escola Técnica do Rio de Janeiro (FAETEC/RJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), Universidade Estadual de Montes Claros (UEMC/ MG), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF/ MG), Universidade Federal de Uberlândia (UFU / MG), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP/ MG), Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Universidade Federal do ABC (UFABC / SP), Centro Universitário de Franca (SP), Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR / SP), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal Rural do Amazonas (UFRA), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade do Estado do Amapá (UEAP), Universidade Federal de Brasília (UNB), Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS / DF), Universidade estadual de Goiás (UEG), Universidade Federal de Goiás (UFG), Faculdades Integradas de Mineiros (FIMES / GO), Fundação de Ensino Superior de Goiatuba (FESG / Goiás), Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT), Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS / Bahia), Universidade Federal de Recôncavo Baiano (UFRB), Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC / Bahia), Universidade Estadual da Bahia (UNEBA), Centro de Educação Tecnológica da Bahia (CEFET), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Estadual da Paraíba (UEPA), Universidade Estadual de Pernambuco (UPE), Centro de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte (CEFET), Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Centro de Educação Tecnológica de Sergipe (CEFET), Universidade Federal do Sergipe (UFS), Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA/Ceará), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG/PR), Universidade Estadual de Londrina (UEL/PR), Universidade Estadual de Maringá/PR), Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO), Escola de Música e Belas Artes do Paraná (EMBAP), Faculdade de Artes do Paraná (FAP), Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana (FECEA), Fundação Faculdade Luiz Meneguel (FALM), Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (FECILCAM), Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Cornélio Procópio (FAFICP), Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Jacarezinho (FAFIJA), Faculdade Estadual de Educação Física de Jacarezinho (FAEFIJA), Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranavaí (FAFIPA), Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Paranaguá (FAFIPAR), Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de União da Vitória (FAFI), Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERS), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM / RS), Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA / RS), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Faculdade Municipal de Palhoça (FMP / SC) e Centro Universitário de São José (USJ / SC).

cotas raciais, sendo que os alunos têm também que ser oriundos de famílias que recebem até um salário mínimo e meio por integrante.

O projeto de lei foi aprovado em votação simbólica, sem registro do voto individual de cada parlamentar, e foi direcionado à votação no Senado, uma vez que sofreu alterações na Câmara dos Deputados, caracterizada pela inclusão da questão da renda.

As cotas colocam em xeque e debate as polêmicas sobre o acesso dos estudantes negros e brancos à universidade, pontuando que o ensino superior não pode ser considerado privilégio de alguns e colocando em discussão a forma como a justificativa do mérito acadêmico tem se instaurado na sociedade como argumento para a não implementação das cotas raciais. De acordo com Gomes (2004), a vida acadêmica exige determinadas competências e saberes, o que é muito diferente do discurso limitado do mérito acadêmico:

Entrar para a universidade, sobretudo para uma universidade pública, não se traduz a uma questão de mérito é uma questão de direito. O fato de termos um maior acesso à universidade de alunos negros, pobres e oriundos de escola pública não quer dizer que teremos uma universidade de baixa qualidade e alunos com menor mérito, mesmo porque, como sabemos, o mérito é uma construção social e acadêmica. (Gomes, 2004, p. 50).

O discurso do mérito acadêmico nos distancia do debate sobre o direito à educação para todos os segmentos sociais e étnicos/raciais. A universidade pública brasileira precisa refletir, no seu interior, sobre a diversidade étnica/racial da população. Segundo Gomes (2004, p. 51), *A proposta de cotas raciais atualmente em vigor não significa que os alunos negros deixarão de fazer o vestibular. Eles o farão, porém, concorrerão com outros alunos do seu grupo étnico / racial que possuem trajetórias sociais escolares semelhantes.*

Na perspectiva dos movimentos sociais, as ações afirmativas não são o fim das lutas sociais anti-racistas, mas são as próprias lutas. E, como tais, são ações de afirmação de identidade e produção de direitos. Como políticas públicas e institucionais resultantes dessas lutas, as ações afirmativas constituem intervenções nas instituições, com o objetivo de promover a diversidade sócio-cultural e a igualdade de oportunidades entre os diversos grupos sociais – sobretudo entre os grupos étnico-raciais de uma sociedade. A compreensão é a seguinte: no processo de combate ao racismo, são necessárias políticas que devem ir além de leis que proclamem a igualdade de todos e leis que visem punir as

práticas racistas e discriminatórias. Essas políticas devem atacar as desigualdades raciais, com medidas que intervenham diretamente nas instituições para garantir a presença dos grupos sociais discriminados, como é o caso da população negra. Esse é o sentido das cotas raciais (ponto mais polêmico do debate), dos programas educacionais (tais como metodologias, currículos, revisão de livros didáticos e formação de educadores), das políticas de acesso e permanência nas universidades e das políticas de valorização cultural, todas defendidas pela maioria dos ativistas do movimento negro como forma de integração da população negra, de superação de preconceitos e atitudes discriminatórias e de recomposição das relações sociais. (Nascimento, 2008).

Nesse sentido, ao analisar a implantação do ProUni como uma política de ação afirmativa, devemos estabelecer uma interlocução entre o Estado e os movimentos sociais, destacando a interação e interface entre os mesmos.