POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS: deslocamento discursivo afirmativo para compensatório em tempos de universalização de cotas para quase todos?

Cláudia Valente Cavalcante[1]
José Maria Baldino[2]
Daura Hamú[3]

Resumo: No Brasil contemporâneo outro olhar paira sobre os excluídos cultural e socialmente da garantia dos direitos sociais preconizados pela sociedade moderna. O diferencial se expressa pelo deslocamento discursivo dos nomeadamente marginalizados, "clientela" das políticas compensatórias para o território político das ações afirmativas. Registra-se aqui um deslocamento discursivo provocado pela pressão dos novos movimentos sociais, tratados internacionais, legislações e iniciativas governamentais de caráter afirmativo. Com a aprovação da Lei de cotas 12.711/2012, o foco novamente desloca-se para as políticas universalizantes, minimizando o caráter reivindicatório do reconhecimento dos grupos étnico raciais dessas políticas. Este artigo objetiva questionar como a política de cota, originalmente pensada como uma ação afirmativa, desloca-se para política compensatória, reconfigurando o campo das disputas na educação superior.

Palavras-chave: Educação Superior. Ações Afirmativas. Políticas de Cotas

Abstract: In contemporary Brazilian society, there is another approach to the cultural and social excluded people regarding their social rights recommended by modern society. The differential expresses in the discursive displacement of the beneficiaries of compensatory policies to a political territory of affirmative actions. It is important to highlight that there is a discursive displacement provoked by the new social movements, international agreements, legislation and governmental affirmative action initiatives´ pressure. With the approval of the Due to the approval of the quota system Law 12.711/2012, there is a new discursive displacement from affirmative action policies to compensatory policies, minimizing the recognition claim from the racial and ethnical groups beneficiaries of the quota system. Therefore, this article aims at questioning how the quota system policy, originally thought as an affirmative action, is displaced to a compensatory policy, changing the dispute in the higher education field.

Keywords: Higher Education. Affirmative Actions. Quota System.

Introdução

A Educação como Direito de Todos e Dever do Estado consagrada pela Revolução Francesa de 1789 constitui a origem da instrução pública, laica,

[1] Doutora em Educação pela PUC Goiás. Professora no curso de Pedagogia da Escola de Formação de Professores e Humanidades da PUC Goiás e no Programa de Pós-graduação em Educação. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Educação da PUC Goiás e pesquisadora do grupo de pesquisa Juventude e Educação. E-mail: cavalcante.70@hotmail.com

[2] Sociólogo, Doutor em Educação, Prof. Titular PUC Goiás, Escola de Formação de Professores e Humanidades-Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Educação, LP Educação, Sociedade e Cultura, DP CNPq Educação, História, Memória e Cultura em diferentes espaços sociais. E mail:jmbaldino@uol.com.br.

[3] Doutora em Educação pela PUC Goiás. Professora da Faculdade de Artes Visuais da Universidade Federal de Goiás. E-mail: daurarphamu@hotmail.com.

gratuita e universal. Extrapolando a França, este princípio passou a se fazer legalmente presente em todas as constituições republicanas. Tratando-se de um direito histórico e subjetivo, a sua efetividade, em termos de tipificação dos níveis de escolarização obrigatórios, sempre esteve subordinada aos interesses de classes e condições histórico-sociais de cada país, de cada realidade.

Em alusão ao ensino superior nenhum país o tomou como direito e todos e dever do Estado, portanto, obrigatório, com exceção da França que o constituiu publicamente no formato institucional das grandes escolas e públicas. O discurso fundador desta restrição rigorosa do acesso às formações universitárias pode ser localizado nas palavras do célebre autor da *Didática Magna*, João Amós Coménio, em 1627, ao compor um "tratado de ensinar tudo a todos". No capítulo XXXI (1966, p p.447-454), propugnará para a juventude de 18 a 24 anos, a Academia ou Universidade que deve ser frequentada apenas pelos **engenhos mais selectos, a flor dos homens; os outros enviar-se-ão para a charrua, para as profissões manuais, para o comércio, para que, aliás , nasceram** (Item II, p. 448) (grifos nossos).

O ensino superior no Brasil se fez tardio considerando-se que não fizera parte do projeto de colonização portuguesa diferente do processo espanhol que já em 1534 instalou-se a primeira universidade na América Central, em São Domingos na República Dominicana. O caráter elitista que este nível de formação se revestiu no Brasil explica porque as elites optaram por enviar seus filhos para a Europa do que implantar instituições universitárias em solo brasileiro. Ressaltadas as experiências isoladas de poucos cursos, dentre os quais medicina e engenharia, as primeiras universidades brasileiras só surgiram nos anos 20 do século XX. Como prerrogativa exclusiva da União, os governos dos estados do Amazonas e do Paraná, no auge dos ciclos da borracha e do café, ousaram criar suas universidades na primeira década de 1900.

Após os anos 30, em uma conjuntura marcada pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento agrário-exportador, instaura-se a constituição da sociedade urbano-industrial (IANNI, 1978) estimulando e requerendo o nascimento de novas instituições isoladas de ensino superior cujo formato organizacional e institucional passou a ser predominante até hoje, em que a maioria das instituições de educação superior são não universitárias, ou seja, não são reconhecidas como universidades mas como centros, faculdades, etc.

A reforma universitária militar de 1968 é considerada o divisor estratégico em termos de política pública/foco privado de ampliação das oportunidades educacionais, movimentando-se de uma educação/formação das elites para uma educação de massa - instituições não universitárias, interiorizadas, particulares e noturnas. Os processos de expansão ocorridos nas cinco décadas subsequentes ocorreram ora paralela ora alternadamente, pela via pública estadual, modestamente federal e majoritariamente pela via privada.

Nesta primeira década do século XXI, enquanto já se constata e existência de contingentes de vagas não preenchidas no setor privado expansionista, intensifica-se significativamente pela primeira vez, após 1968, uma ousada política de expansão pública federal por intermédio do REUNI e da IFETIZAÇÂO. O primeiro refere-se à expansão em âmbito das universidades federais e o segundo, ao processo de transformação dos Centros Federais de Educação Tecnológica em Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia.

Os novos movimentos sociais (GOHN, 2007) que na década dos anos 1970 e 1980 tinham sua identidade marcada pelas lutas reivindicatórias (trabalho, terra, saúde, habitação,dentre outras) passam a atuar como coletivos que exigem ser reconhecidos nas suas diferenças e exclusões. O balanço histórico dos processos e contingentes de excluídos reconhecidos de forma ousada pelo governo Lula é altamente positivo. No campo da defesa dos direitos humanos são criadas as ações afirmativas de reparação histórica das desigualdades culturais e sociais. São afirmativas porque reconhecem o direito de reparação histórica das exclusões construídas e reproduzidas, em especial, o racismo institucional e cotidiano em que as maiores vítimas são os negros e afro- descendentes produtores de bens e riquezas materiais e não materiais, no entanto, privados do acesso ao que ajudaram construir.

A democracia racial no Brasil foi, por muito tempo, um discurso ideologicamente construído para dissimular as assimetrias culturais e sociais entre as diversas etnias e grupos sociais do país. Com a quebra do discurso homogeneizante no início dos anos 1990s, essencialmente promovido pelo Movimento Negro, o país começou a reconhecer a vitimização dos afro-brasileiros em razão do racismo, propondo políticas de ação afirmativa para erradicar desigualdades raciais. As primeiras medidas apareceram na oferta de vagas em postos de trabalho, com a estipulação de cotas para afrodescendentes

para a carreira diplomática. Em seguida, o movimento ampliou-se para as instituições de ensino superior (IES), quando houve investimento em projetos de grupos de estudos com foco na inserção e permanência de afro-descentes na universidade, em termos das formações na graduação, mestrado e doutorado como também nas carreiras docentes, na produção científica, ainda hoje, hegemonicamente branca.

As políticas de ação afirmativa, muito problematizada na academia e discutida nos meios de comunicação, ainda para muitos se reduzem a reserva de vagas ou sistema de cotas nas universidades. Contudo, elas não se restringem a um só campo, tampouco a um grupo. É um conjunto de medidas que visam superar as iniquidades entre grupos sociais e raciais que se situam em posições inferiores no espaço social e elevá-los a posições mais elevadas na sociedade por meio de ampliação do capital cultural possível de maior acesso à educação, emprego, bens materiais, de reconhecimento cultural, entre outros. As primeiras experiências de ação afirmativa no campo educacional, comumente conhecidas como reserva de vagas nas universidades públicas, ocorreram no começo dos anos 2000. A assembleia do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei Estadual nº 4151, institui o sistema de cotas nas universidades públicas do estado, reservando 20% das vagas para estudantes da rede pública, 20% para negros e 5% para pessoas com deficiência. As Universidades do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) e do Estado do Norte Fluminense (Uenf) , em 2002, foram as primeiras universidades brasileiras a adotarem cotas raciais como critério de admissão.

O pioneirismo da iniciativa abriu caminho para a consolidação dessa política em outras instituições no país. Em 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a constitucionalidade das cotas para ingresso nas universidades públicas. O governo federal por intermédio do MEC, que no encaminhamento do projeto de Reforma Universitária em 2006 havia retirado do texto a parte sobre cotas, cumpriu seu compromisso de encaminhar medida específica a este respeito. Promulgou a Lei 12.711/12, que trata da reserva de vagas em todo o sistema universitário federal (Universidades e IFS) reservando 50% das vagas para estudantes oriundos de escola pública a ser cumprido até o ano de 2016.

Das primeiras experiências orientadas à ampliação do acesso de afrodescendentes à educação superior por meio de cotas raciais e, nos dias

atuais, em que o foco dirige- se para estudantes de escola pública por meio de cotas sociais, a política de reserva de vagas em universidades públicas está secundarizando o foco racial em benefício do foco social. Quais os motivos que orientam estes deslocamentos políticos nas nomeações dos protagonistas prioritários das políticas de cotas ora raciais, ora sociais, ora mista, ora declaradamente social? Absolutizadas, as cotas sociais em detrimento das raciais na atualidade, Carvalho (2006, p.58-59) argumenta que:

> se reservarmos cotas para os estudantes da escola pública, como propõem alguns provavelmente não melhoraremos a desigualdade racial no ensino superior por vários motivos [...] Então ,se abrirmos cotas para os egressos da escola pública, a esta ingressarão os branco mais ricos que, ao deixar de pagar e escola particular contarão com um recurso econômico ainda extra para investir na preparação complementar de seus filhos brancos [...].

Educação Superior brasileira: um campo em disputa

Desde o início dos anos 2000, quando as ações afirmativas passaram a ser políticas públicas em razão das demandas de grupos historicamente excluídos, as disputas pela hegemonia do campo na Educação Superior se intensificaram: saberes legítimos, estruturas organizacionais, público x privado, áreas tecnológicas x humanas e sociais, cursos, modalidades curriculares, *rankizações*, vinculação com o mercado ou setores produtivos, dentre outras. As pressões empreendidas pelo Movimento Negro, dos Direitos Humanos e das Convenções Internacionais de combate à discriminação e preconceito racial pesaram sobremaneira na distribuição mais equivalente do acesso e permanência no ensino superior por grupos sub representados, solicitando revisões dos seus consensos e normas do campo. Os entraves e debates causaram polêmicas, que em geral, giravam em torno, principalmente, das cotas para negros e afrodescendentes.

Os discursos da democracia racial e da meritocracia se constituíram no campo da Educação Superior como uma *doxa*, no sentido Bourdieusiano. Uma ortodoxia inquestionável como se fosse a verdade objetiva no espaço social, nas práticas e percepções dos indivíduos em relação às do Estado e de grupos sociais. Os “herdeiros legítimos” às vagas disputadíssimas nas IES públicas refletem a construção de um discurso que hegemonicamente representa as percepções que se têm acerca da instituição: lugar intocável e inatingível por

grupos sub representados no espaço social. Espaço esse, simbólico e hierarquizado cujo volume e a estrutura dos capitais cultural, econômico e social são fundamentais para a apropriação do campo, principalmente, em se tratando da Educação Superior que requer, a priori, os capitais cultural e social elevados. A posse desses capitais legitima e privilegia aqueles que mais os possuem e desqualificam aqueles que menos os possuem, como os aspirantes às vagas nas universidades públicas e em cursos de prestígio pelo sistema de cotas.

Entende-se nesse artigo a Educação Superior como um campo. Para Bourdieu, o social é constituído por campos ou espaços de relações objetivas que possuem uma lógica própria. É, portanto, um campo de forças e de lutas; é uma estrutura que constrange os agentes envolvidos que atuam de acordo com suas posições relativas no espaço social, conservando ou modificando sua estrutura (BOURDIEU, 1996). Os campos são produtos históricos e flexíveis. Seus limites são demarcados por interesses específicos cujos investimentos econômicos e psicológicos são essenciais para a atuação dos agentes no campo. Esses agentes são dotados de um *habitus* que é, para o autor, uma internalização ou incorporação da estrutura social.

A Educação Superior pública brasileira tem contribuído historicamente para a manutenção de um *status quo* privilegiando certos grupos sociais cujo *habitus* é favorável ao ingresso à universidade e as vagas são preenchidas por agentes que conhecem as regras do campo, do jogo. Para se manterem no jogo, estratégias de sobrevivência são solicitadas e lançadas para garantir a permanência no campo. Nesse caso, as camadas médias investem econômica e psicologicamente na disputa pelas vagas. Seus filhos estudam nas melhores escolas, fazem línguas e intercâmbios, têm acesso a bens culturais, incorporando *habitus* necessário para tornarem-se competitivos na disputa pelas vagas nas universidades públicas.

Além de um *habitus* específico e o uso de estratégias de sobrevivência no campo, o consenso (*doxa*) e as leis (*nomos*) o regem e o regulam. Por muito tempo, a meritocracia justificava o discurso produzido para o não acesso de grupos sociais e raciais historicamente ilegítimos às vagas em universidades públicas. A exclusão justificava-se, na opinião consensual, que somente aqueles mais preparados mereciam ocupar tais vagas. Leia-se, então, que a ocupação de um grupo homogêneo e hegemônico merecia ter acesso às cadeiras dos

cursos universitários em instituições públicas, excluindo os demais. Esses discursos objetivam dissimular as desigualdades sociais e legitimá-las em desigualdades escolares por meio de classificações e desclassificações.

A abertura do acesso ao campo da Educação Superior pública a grupos em desvantagem tem gerado polêmicas, pois põe em xeque a *doxa*, os consensos construídos e legitimados pelos agentes que constituem o campo, bem como pelos agentes de grupos em desvantagem. A inculcação de uma *doxa* é uma estratégia de manutenção de forças dominantes no campo, e por isso, é aceita com naturalização por parte mesmo daqueles que não usufruem dos benefícios do campo. A *doxa* é aquilo que todos os agentes estão de acordo. Assim, os "sistemas de classificação são admitidos como ' sendo assim mesmo" (BOURDIEU, 1984, p. 82).

Para Bourdieu, o sistema de ensino representa a cultura de classes, sendo a cultura escolar reprodutora da cultura dominante, pois dita comportamentos, códigos linguísticos e cognitivos de uma cultura que mantém o sistema e compartilha consensos de um campo. Assim, quando se adota o sistema de classificação e desclassificação por meio de admissão meritocrática, as desigualdades sociais são reforçadas e transformadas em desigualdades escolares. Quando um jovem com pouca estrutura e volume de capitais cultural, econômico e social entra no jogo para disputar as vagas em escolas de elite, a própria auto exclusão torna-se um modo de desclassificação, cujo *habitus* de classe é adquirido no convívio familiar e escolar, agências socializadoras importantes no acúmulo de capitais. Os concorrentes que optam pelo sistema de reserva de vagas, além de carregarem o estigma de grupos sub-representados, lutam contra um consenso que os desqualificam como legítimos para a disputa de vagas nas universidades de prestígio. O direito de entrar no campo é dado pelo reconhecimento dos seus valores fundamentais e pelo conhecimento das regras do jogo. Os protagonistas das políticas de cotas têm de se apropriar dessas regras e dos capitais necessários para serem competitivos.

Outra característica importante do campo refere-se à sua autonomia. Suas regras são próprias, mas também recebe influência e pressão exterior, de outros campos, como o econômico e o político. Nesse caso, a Educação Superior pública vem sendo pressionada a se reestruturar fruto de uma série de mudanças ocorridas na sociedade, pois como foi originalmente concebida e

destinada já não dá conta da inserção de novos e distintos grupos culturais, sociais e raciais. Não se pode desconhecer também que o processo, em curso, da universalização da educação básica no Brasil, ao reduzir as distorções idade /série os ingressantes universitários são cada vez mais jovens e os processos de ensinar e aprender não mais se reduzem a simples equação instrumental professor-aluno. O universo de conhecimento, suas formas de acesso e possibilidades de interpretação ampliaram os saberes e práticas.

O percurso das ações afirmativas na Educação Superior Brasileira

Até muito recentemente, a ideologização do mérito e do dom como sustentáculos explicativos do sucesso e fracasso escolares mascararam as desigualdades sociais e escolares de significativos contingentes populacionais identificados por determinada classe, cor, etnia, gênero. Neste quadro histórico e cultural surgem as ações afirmativas tornando-se ao mesmo tempo visíveis e polêmicas na sociedade brasileira e causando significativas transformações na Educação Superior. Essas ações não devem ser traduzidas em sistema de reserva de vagas apenas. Desde os anos 80s, algumas medidas foram implantadas para assegurar a inserção de grupos específicos no mundo do trabalho, essencialmente.

Na Educação Superior, as cotas para negros foram as que mais causaram e causam discussões intensas na sociedade, tanto no quesito desfavorável quando favorável à sua implantação. Um marco internacional importante na consolidação dessa política foi a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas, em Durban, África do Sul, em 2001. Na ocasião, o Brasil tornou-se signatário da declaração que recomendava, entre tantas medidas, que os Estados desenvolvessem ações afirmativas de promoção do acesso de grupos vítimas ou potencialmente vítimas de discriminação racial. Em nível nacional, parte do movimento negro e lideranças no Congresso Brasileiro, desde os anos 1980s, já discutiam propostas dessa natureza.

Segundo Moehlecke (2001), Abdias do Nascimento, deputado federal pelo Rio de Janeiro , propôs, em 1983, ações compensatórias para afro-brasileiros por meio de reserva de vagas no serviço público e bolsas de estudos. Em 1995, o movimento negro realiza uma marcha, em razão das comemorações

dos 300 anos da Morte de Zumbi dos Palmares, levando ao governo federal suas reinvindicações, que seriam materializadas depois de Durban e, mais precisamente, com o Programa Nacional de Direitos Humanos II, em 2002. Nessa ocasião, foi lançado um conjunto de medidas apresentadas para a promoção dos direitos da população negra. No documento (2002, p 5), recomenda-se

> [...] adotar, no âmbito da União, e estimular a adoção, pelos estados e municípios, de medidas de caráter compensatório que visem a eliminação da discriminação racial e a promoção da igualdade de oportunidades, tais como: ampliação do acesso dos/as afro descendentes às universidades públicas, aos cursos profissionalizantes, às áreas de tecnologia de ponta, aos grupos e empregos públicos, inclusive cargos em comissão, de forma proporcional à sua representação no conjunto da sociedade brasileira.

Desde então, várias políticas de ações afirmativas para inserção de trabalhadores negros no serviço público e em empresas foram adotadas. Paralelo, mas timidamente, o movimento de adoção dessas políticas na Educação Superior se daria por meio de reformas e, sob um ambiente hostil na disputa das vagas nas prestigiosas universidades públicas.

As ações afirmativas para o acesso às universidades brasileiras podem ser classificadas em dois grandes conjuntos de medidas: o primeiro volta-se para as instituições privadas e, o segundo, para as instituições públicas. No primeiro grupo, a concessão de bolsas e financiamento estudantil caracteriza as políticas de ação afirmativa para beneficiários negros e pobres, tal como o Programa Universidade para Todos (PROUNI, 2006) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES, 1999). O PROUNI, que concede bolsas de estudos, integral ou parcial, em cursos de graduação e sequencial de formação específica, é um programa do governo federal que isenta as IES privadas de significativos tributos. Para uma queda de vagas “assustadora” pelos mantenedores, tal iniciativa possibilitou uma reorganização interna, um socorro vindo “a boa hora” (CAVALCANTE; BALDINO, 2012). Para o segundo bloco, o sistema de cotas (2000) reserva um porcentual de suas vagas para negros, egressos de escola pública, indígenas, portadores de necessidades, entre outros.

O sistema de reserva de vagas caracteriza-se como uma medida que pretende assegurar o acesso de grupos étnico-raciais e sociais pouco representados nas universidades públicas. Depois de dez anos de medidas reparatória e/ou compensatória, de acordo com os dados preliminares do Censo

2012 da Educação Superior[i], divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), revelam que atualmente há 6.739.689 estudantes matriculados em 30.420 cursos de graduação, dos quais 1.032.936, cerca de 15% estão em instituições públicas federais. Em 2011, mais de um milhão de alunos concluíram o ensino superior, sendo que destes 111.157 estavam nas federais. O estudo também revela que houve um aumento no setor público no período 2010-2011, a matrícula em cursos de Graduação em universidades cresceu 7,9% na rede pública e 4,8% na rede privada.

Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad, 2009), a maioria da população brasileira é composta de pretos e pardos, representando 51,1%. Em termos de escolarização, as desigualdades escolares são evidentes quando analisados pelo critério de cor. A média de estudo do brasileiro é de 7,3 anos, sendo que na população branca a média é de 8,2 anos e de pretos e pardos, de 6,4 anos de estudos. Entre os jovens de 15 a 17 anos, a taxa de escolarização é de 82,1%. No entanto, um pouco mais da metade, 48% estão no Ensino Médio. Entre 18 e 24 anos, idade-foco das políticas públicas de acesso e permanência nas IES, a taxa de escolarização é de 30,9%. Apenas 13,1% dessa faixa etária encontram-se no Ensino Superior, sendo 57,9% desses brancos e 25% negros.

O acesso de negros ao ensino superior cresceu entre 1997 e 2007, no entanto representa a metade do número de brancos. Em 1997, 2,2% da população de jovens pardos entre 18 a 24 anos no país frequentavam ou haviam concluído curso de graduação. O percentual registrado no último censo aponta um crescimento para 11%. Desses, os jovens autodeclarados pretos somam 8,8%, o que outrora era de 1,8%. Entre os jovens brancos, os números subiram de 11,4% para 25,6% total dessa população nos últimos 14 anos. Os números ainda são tímidos quando a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 foi de 33% do acesso da população jovem nas universidades. Atualmente, o percentual almejado no PNE 2011-2020 é de 50%.

Segmentando os dados por região, a pesquisa revela que: as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste apresentam os maiores índices de jovens que frequentam ou concluíram a graduação, 23,9%, 22,1% e 20,1%, respectivamente. As regiões Norte e Nordeste apresentam um índice quase pela metade da média das três regiões anteriores, 11,9% cada. As desigualdades

geográficas de acesso à educação também somam-se às outras desigualdades. E sob o ponto de vista de recorte de renda, o estudo revela que houve um aumento da população de baixa renda na universidade, cerca de 20%. A evolução foi de 10 vezes: de 0,5% em 1997 para 4,2% em 2011, enquanto os 20% de maior rendimento cresceram em menor ritmo (de 22,9% para 47,1%), pouco mais que o dobro.

Os avanços da política de acesso ao ensino superior apontam uma melhoria na efetivação da representatividade dos grupos alvo, no entanto, os 13,1% dos jovens que têm acesso, expressam um índice muito abaixo, comparado a outros países da América Latina, segundo Oliveira (2011). Ademais, ainda que as políticas de ação afirmativa para a Educação Superior tenham promovido uma redução quantitativa no quadro das desigualdades escolares entre os grupos, os negros, todavia, se mantêm aquém do grupo dominante. No próximo subitem, serão tratadas as mudanças ocorridas nas nomeações dos agentes beneficiários do sistema de cotas desde sua criação aos dias atuais.

Mudanças do foco no sistema de cotas: o enfraquecimento das políticas de inclusão racial - negros nas universidades públicas federais

Sistema de cotas, não é mais facultativo: é Lei. A trajetória de legitimação da Lei de reserva de vagas em instituições públicas de Educação Superior foi/ é marcada por inúmeros conflitos e disputas, que finalmente fecha uma etapa e inicia-se outra com o Decreto nº 7.824 de 11 de outubro de 2012 regulamentando a Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Em seu Art. 1º explicita que:

> as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita (BRASIL, 2012).

A aprovação desta Lei suscita uma série de questionamentos acerca dos beneficiários originários que inspiraram a formulação da política de cotas para o

acesso à universidade pública brasileira. Se o Decreto da Lei 12.711/12 encerra uma disputa pela constitucionalidade e efetivação da política de cotas nas universidades, contrariamente, iniciam-se outros questionamentos e tensões acerca da alteração ou oscilação dos seus protagonistas/beneficiários.

A trajetória das ações afirmativas inicia-se nos anos 1960s, quando o Brasil tem se tornado signatário de tratados internacionais de combate à discriminação racial e promoção de igualdade de oportunidades . Em 1969, por meio do decreto nº 65.810, o Brasil assina o documento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Podem-se destacar algumas no campo do trabalho, da educação e da promoção da cultura. Na educação, o foco do artigo, em 1968, na Convenção da Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 63.233/68, em que propõe a eliminação e prevenção de qualquer tipo de distinção, exclusão, limitação ou preferência em razão de raça, cor, sexo, língua, condição social ou de nascimento. Em 1996, por meio do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, foi promulgado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), elaborado por distintas instâncias da sociedade civil em parceria com o Governo Federal. O eixo central tem como pilar as discussões em torno das políticas de ações afirmativas com base nos tratados internacionais em que o Brasil é signatário. Tem como foco esse programa o direito ao tratamento igualitário perante a lei em que toda forma de discriminação, seja por origem, raça, etnia é proibida (PNDH, 1996).

Nesse documento, várias ações são propostas para a população negra, assim como para outros grupos em desvantagem. Dentre essas, destacam-se as políticas públicas de acesso aos bens culturais e materiais: apoio a definição de ações de valorização para a população negra e com políticas públicas; apoio às ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva; desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta; e formulação de políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra.

Originalmente as cotas raciais estão pautadas em documentos originários de discussões e legitimação de direitos humanos de grupos historicamente excluídos. A concretização das orientações dos direitos humanos, bem como as

reivindicações dos movimentos sociais, principalmente dos negros, as ações afirmativas continham um forte apelo à cotas étnico-raciais. Tomemos as primeiras experiências ocorridas nas universidades pioneiras a adotarem a política de cotas no Brasil: a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA).

A primeira tentativa de se estabelecer cotas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro veio com a edição da Lei nº 3.524/00 em que destinava 50% das vagas a estudantes egressos do ensino médio de escola pública. Em 2001, a Lei nº 3.708/01 institui, pela primeira vez, as cotas raciais, em que estabelecia a cota mínima de 40% para negros e pardos para os cursos de graduação na UERJ e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf).

Em 2003, foram organizados dois vestibulares paralelos: o tradicional e o Sistema de Acompanhamento do Desempenho dos Estudantes do Ensino Médio (SADE) mantido pelo Poder Público, sendo que cada um oferecia metade das vagas. A cota de 40% das vagas para negros incidiria sobre o total das vagas oferecidas, mas deveria ser preenchida preferencialmente por candidatos oriundos do SADE. O critério de identificação para os candidatos negros e pardos seria a autodeclararão, o que levou vários concorrentes a optarem pelo sistema de reserva de vagas, ainda que não fossem legítimos a disputá-las. Houve mais candidatos nas vagas aos cotistas que não cotistas, na proporção de 63,4% e 36,6%, respectivamente. O episódio implicou na mudança na Lei estadual nº 4151/03, que inclui o corte de renda como critério de seleção para os candidatos às cotas. 45% das vagas seriam reservadas a estudantes carentes, distribuídos da seguinte forma: I - 20% (vinte por cento) para estudantes oriundos da rede pública de ensino; II- 20% (vinte por cento) para negros; e III - 5% (cinco por cento) para pessoas com deficiência e integrantes de minorias étnicas e, com a publicação da Lei nº 5074/2007, foram incluídos ainda neste tipo de cota os filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço. Em 2005, a lei foi instituída em todas as instituições de ensino superior mantidas pelo estado do Rio de Janeiro. Em dezembro de 2008, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e sanciona a Lei 5346/08 que em seus artigos Art. 1º estabelece o prazo

de dez anos para a instituição do sistema de cotas para ingresso nas universidades estaduais, desde que carentes, mantendo os percentuais de 2003.

Na UnB, após intensa discussão entre os agentes da comunidade acadêmica, a proposta foi aprovada pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), em 2003, sob forma de um Plano de Metas (CUNHA, 2006, p. 45). A UnB tornar-se-ia a primeira instituição pública federal de Educação Superior a adotar a política de cotas raciais, sendo o tripé da política de inclusão dessa universidade, o acesso de negros e indígenas por meio de ação afirmativa, sua permanência e apoio ao ensino público do Distrito Federal. O plano previa, por 10 anos, reserva de vagas de até 20% para acesso em cursos de graduação para estudantes negros e indígenas. A permanência previa bolsas de manutenção, atividades de pesquisa e extensão e ajuda psicossocial e acompanhamento acadêmico. Para o fortalecimento do ensino público do Distrito Federal, a intensificação de atividades de extensão entre a rede pública de ensino básico e a UnB para a melhoria da qualidade do ensino da região. Para o segundo vestibular, que ocorreu em 2004, a Comissão de representantes de docentes e discentes e por membro da sociedade civil, destinou 20% das vagas para candidatos negros e os candidatos indígenas teriam um processo de seleção diferenciado. Esta iniciativa tornar-se-ia um marco efetivo da UnB na implantação do sistema de cotas para negros.

A experiência da Universidade Federal da Bahia, iniciada em 2005, com a seguinte configuração: Categoria A (36,55%): *candidatos de escola pública que se declararam pretos ou pardos;* Categoria B (6,45%): *candidatos de escola pública de qualquer etnia ou cor;* Categoria D (2%): *candidatos de escola pública que se declararam índio-descendentes;* Categoria E (55%): *todos os candidatos, qualquer que seja a procedência escolar e a etnia ou cor.*

Após uma década de ações afirmativas e sistema de cotas, os estudos realizados por Daflon, Ferrez Jr. e Campos (2011), que mapearam as ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras, evidenciam que os maiores beneficiários das ações afirmativas são os egressos de escola pública (85%); os pretos e pardos aparecem em segundo lugar com 58%, seguidos pelos indígenas (51%), portadores de deficiências (18,6%) e licenciatura indígena (8,9%). Contrário às primeiras experiências, essa tendência, materializada pela Lei nº 12.711/12, já apontada pelos autores, indica uma política pública que se

preocupa com desigualdades sociais mais do que necessariamente com as desigualdades raciais, ao considerar fatores determinantes de classe como o critério mais importante para minimizar desigualdades escolares. Essas medidas em um primeiro plano, portanto, possuem um caráter de distribuição equitativa de vagas como um ato de justiça para equidade e como política de fundo, ações entendidas como reparação histórica para com os negros.

As novas intervenções do MEC para a Educação Superior privilegiam estudantes de escola pública, segundo as prescrições da Lei 12.711/12. Com a nova Lei, além da qualidade racial "ser negro", dois outros critérios são fundamentais para sua inclusão: primeiro lugar, o beneficiário deve ter cursado os três anos do ensino médio ou na modalidade de Educação de Jovens e Adultos em escola pública e, em segundo, ser pobre, isto é, ter renda familiar igual ou inferior ou e por fim ser negro, criteriosamente nessa ordem. Nessa matemática, como no caso das cotas na Universidade Federal de Goiás, em que 20% das vagas são reservadas para alunos de escola pública, sendo que 50% dessas para aqueles cuja renda familiar não ultrapasse um salário e meio e 50% para aqueles cuja renda familiar seja acima de um salário e meio. Portanto, 10% serão reservados para cada um dos grupos. Desses 10%, 56,68% são destinados a alunos de escola pública, pobre e negro e 43,32% para os demais alunos de escola pública. E essa mesma proporção aplica-se para os estudantes cujas famílias têm renda acima de um salário e meio. Isso significa que um pouco mais de 5% das vagas são reservadas para os negros pobres de escola pública com renda familiar abaixo de um salário e meio e a mesma proporção para os de renda familiar acima desse valor.

Sendo assim, até o presente momento de um balanço decenal das ações afirmativas, pode-se afirmar com base nos dados apresentados e analisados, que elas visam a democratização social mais que racial. Isto porque na constituição ideológica da discursividade institucional a noção do "social" é mais universalizante do que necessariamente a "racial", apesar da essencialidade de sentido aportar em uma mesma lógica : reparação afirmativa emancipadora ou reparação compensatória. E a fica a pergunta, a Lei realmente beneficia aqueles que reivindicaram as ações afirmativas no campo da Educação Superior pública em um primeiro momento? Tratar-se-ia de uma manobra mais excludente do que inclusiva para atender as alas mais conservadoras da política e da sociedade?

Considerações finais

O artigo pretendeu discutir as políticas de ações afirmativas no campo da Educação Superior nas duas últimas décadas. Temporárias, as ações afirmativas são estratégias criadas no campo das políticas públicas para reduzir desigualdades que podem produzir outras desigualdades e proporcionar igualdade de acesso a bens culturais e/ou materiais. A política de cotas tem sido uma dessas ações que tentam romper com a lógica da reprodução das desigualdades escolares, principalmente na Educação Superior, campo esse que por "tradição" suas vagas têm sido ocupadas por estudantes de frações dos grupos hegemônicos. Por muito tempo, e pode-se dizer, até os dias atuais, a *doxa* do mérito e do discurso da democracia racial foi um consenso compartilhado por agentes que atuam dentro e fora do campo e legitimado pela sociedade em geral.

Desde sua reinvindicação como política de inclusão de negros em universidades públicas, primeiramente, e em seguida por outros grupos, ela têm sido atacada por seus opositores mais conservadores e defendidas por um espectro de forças sociais e políticas democráticas. Ao final de dez anos, desde a implantação das primeiras experiências muito se fez e mudou, principalmente no que toca às cotas raciais para negros. Atualmente, há mais preocupação com desigualdades sociais do que essencialmente com as desigualdades raciais. Ao formular ações de combate a exclusão, tem se preterido um discurso com apelo social, pois esse é mais universalizante, sob o ponto de vista discursivo ideológico. Com a promulgação da Lei 12.711/12 que estabelece 50% das vagas em universidades federais e institutos federais tecnológicos para estudantes egressos de escola pública, a ideia primeira da cotas raciais como expressão afirmativa perde força nesse novo consenso que está sendo construído e legitimado com sinais compensatórios Tais mudanças na Lei parece não refletir realmente na quebra do preconceito racial acadêmico e é insuficiente no rompimento da lógica da reprodução da sociedade e distinção social.

Referências bibliográficas

BOURDIEU, Pierre. O diploma e o cargo: relação entre o sistema de produção e o sistema de reprodução. In: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Alfredo (Ogs). *Escritos de Educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____.Reprodução Cultural e Reprodução Social: o papel do sistema de ensino na reprodução da estrutura de distribuição do capital cultural. In: MICELI, Sérgio (Introdução,Organização e Seleção). *A economia das trocas simbólicas*. 2 ed. SP: Editora Perspectiva,1987.

_____. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. São Paulo: Papirus, 1996.
———. *Questions de sociologie*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1984.

BRASIL. Lei nº 8.112/90. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em 15 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.213/91. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em 15 abr. 2013.
BRASIL. Lei nº 9.504/97. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em 15 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.711. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm>. Acesso em 15 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 65.810. Disponível em: < http://www.bntmailonmedeiros.seed.pr.gov.br/redeescola/escolas/8/240/583/arquivos/File/DECRETO6581069.pdf>. Acesso em 15 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 1.904. Disponível em: < http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/pndhlei1904.htm>. Acesso em 15 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 3.524/00. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/90839/lei-3524-00-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em 15 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 3.708/01. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/61639/mod_resource/content/1/COTAS%20RACIAIS%20NA%20UERJ.pdf>. Acesso em 15 abr. 2013.

BRASIL. Lei estadual nº 4151/03. Disponível em: < http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/e50b5bf653e6040983256d9c00606969?OpenDocument>. Acesso em 15 abr. 2013.

BRASIL. Lei 5346/08. Disponível em: < http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/87636/lei-5346-08-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em 15 abr. 2013.

BRASIL. *Constituição da república Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 20 abr. 2011.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação* – 2011-2020. Disponível em < http://rizomas.net/politicas-publicas-de-educacao/364-plano-nacional-de-educacao-2011-2020-texto-completo-com-indice-de-metas.html>. Acesso em 30 out. 2011.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação* – 1997-2010. Disponível em < http://rizomas.net/politicas-publicas-de-educacao/364-plano-nacional-de-educacao-2011-2020-texto-completo-com-indice-de-metas.html>. Acesso em 30 out. 2011.

CARVALHO, José Jorge de*. Inclusão étnica e racial no Brasil:* a questão das cotas no ensino superior*.* 2 ed.,São Paulo: Attar Editorial, 2006.

CAVALCANTE, Cláudia V; BALDINO, José M. Políticas de inclusão de jovens de camadas populares na Educação Superior: uma tentativa de rompimento com a lógica da causalidade do provável? IN: *VII Seminário da Anpae Centro-Oeste,* Anais, Goiânia, 2012, p. 1- 186.

COMÉNIO, João Amós. *Didática Magna*: Tratado da Arte de Ensinar Tudo a Todos.3 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1966.

CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA O RACISMO, A XENOFOBIA E AS INTOLERÂNCIAS CORRELATAS. Disponível em: < http://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20adotado%20pela%20Terceira%20Confer%C3%AAncia%20Mundial%20contra%20o%20Racismo,%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial,%20Xenofobia%20e%20Formas%20Conexas%20de%20Intoler%C3%A2ncia.pdf>. Acesso em 15 abr. 2013.

CUNHA, Eglaisa M. P. Sistema universal e sistema de cotas para negros na Universidade de Brasília: um estudo de desempenho. 2006, 98f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2006

DAFLON, Verônica Toste; FERES JUNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. Texto apresentado no *XV Congresso Brasileiro de Sociologia, da Sociedade Brasileira de Sociologia*, no GT08 – Educação Superior na Sociedade Contemporânea, 26 a 29 de julho de 2011, UFPR, Curitiba.

GOHN, Maria da Glória.(Org*). Movimentos sociais no início do século XXI. MOVIMENTO.* 3 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007.

IANNI, Octavio. *O Colapso do Populismo no Brasil*.4 ed. RJ: Civilização Brasileira S/A,1978.

IBGE. Disponível em*:* <www.ibge.gov.br>*. Acesso em: 15 de out. 2011.*

MOEHLECKE, Sabrina. Proposta de ações afirmativas no Brasil: o acesso da população negra ao ensino superior. 2001, 179f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2001.

OLIVEIRA, José Ferreira. A Educação Superior no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação (2011-2020):* avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG/autêntica, 2011.