

# Ações Afirmativas e juventude negra no Brasil

MÁRCIA LIMA

## INTRODUÇÃO

■ No dia 26 de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal, aprovou, por unanimidade, a constitucionalidade do uso do critério racial nas políticas de ações afirmativas no Brasil, nas quais prevalece o sistema de cotas – reserva de um determinado percentual das vagas disponíveis nas instituições de ensino superior. Essa decisão foi válida para todas as instituições públicas e privadas que decidiram pela adesão às Ações Afirmativas. Esta aprovação foi uma etapa importante na consolidação das políticas de acesso ao ensino superior que provocaram um grande debate público nacional por conta do uso do critério étnico-racial – pretos, pardos, indígenas e remanescentes de quilombos – na definição de seus beneficiários. Vale enfatizar que mesmo com o reconhecimento da constitucionalidade do uso do critério racial, o governo federal não tinha até então tornado obrigatória a implantação de políticas de Ações Afirmativas. A decisão da adoção destas políticas, até aquele momento, era realizada de duas formas: 1) Os Conselhos Universitários, cuja autonomia é garantida pela Lei das Diretrizes Básicas da Educação, decidem por sua adoção e 2) Por meio de lei estadual, aprovada na Assembleia Legislativas dos Estados. Mesmo sob estas condições, ou seja, sem uma “lei de cotas”, houve uma significativa adesão das instituições públicas federais e estaduais de ensino superior que adotaram alguma política de Ação Afirmativa, demonstrando o caráter político desse processo, construído a base de muitas negociações e pressões tanto favoráveis quanto desfavoráveis a este modelo de inclusão.

No dia 29 de agosto de 2012, fortemente apoiada pela decisão do Supremo Tribunal Federal, foi sancionada a Lei nº 12.711/2012, que garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno a alunos oriundos integralmente do ensi-

no médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência. Em outubro do mesmo ano, esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012, que define as condições gerais de reservas de vagas, estabelece a sistemática de acompanhamento das reservas de vagas e a regra de transição para as instituições federais de educação superior. Segundo a lei, as vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas — metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta um percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), baseado em auto-declaração dos potenciais beneficiários<sup>1</sup>. Na época, esta lei afetou o processo seletivo de 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia.

Daffon et al. (2013) em artigo que trata sobre o processo de adoção de políticas de Ações Afirmativas até 2102, apontam que embora as universidades estaduais tenham sido pioneiras no processo de adoção das Ações Afirmativas, as universidades federais aumentaram gradativamente sua participação, principalmente após a criação do REUNI (Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) instituído em abril de 2007. Este programa tinha como meta, dentre suas diretrizes, que as universidades participantes do REUNI desenvolvessem mecanismos de inclusão. O resultado disto foi que em 2008 o número de universidades federais com alguma política de inclusão aumentou de forma significativa. Mais recentemente, em 2010, foi criado o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), que buscou unificar o processo de acesso às vagas oferecidas nas instituições federais, a adesão de grande parte das instituições públicas e privadas ao ENEM, a criação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes), completam o rol das mais importantes iniciativas do governo federal para o sistema de ensino superior. Em resumo, é importante frisar que a cota racial faz parte de um conjunto de ações voltado para a expansão e inclusão de indivíduos pobres e negros neste nível de ensino.

---

1 Para maiores detalhes da Lei e do Decreto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm) e [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm)

A proposta deste artigo é discutir as principais questões presentes no debate sobre Ações Afirmativas procurando articulá-lo com a temática da juventude negra no Brasil a partir de aspectos considerados cruciais para entender este debate. Na primeira parte será apresentado o cenário da desigualdade educacional no Brasil e suas transformações recentes procurando, num primeiro momento, fornecer ao leitor em que contexto de desigualdade o tema das Ações Afirmativas foi constituído. Na segunda parte será feita uma breve discussão acerca do lugar das Ações Afirmativas de nível superior na agenda governamental considerando em particular a juventude negra. Na terceira e última será apresentada uma síntese de resultados de pesquisa sobre o Programa Universidade para Todos procurando destacar os avanços e desafios deste tipo de programa.

#### ○ CONTEXTO: QUEM PARTICIPA DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO?

■ Quando nos debruçamos sobre a compreensão do papel da educação na configuração das desigualdades raciais e sociais há dois aspectos analíticos que, embora pareçam contraditórios, são complementares. A educação é o principal mecanismo de superação das desigualdades e ao mesmo tempo atua como um mecanismo de reprodução das mesmas. Essa dupla significação se explica pelo fato de a educação ser o principal recurso que pode alterar a relação entre a origem social dos indivíduos e seus destinos de classe. Nesse sentido, para entender a estrutura de oportunidades de cada sociedade é necessário observar como está configurado o seu sistema de ensino e de que maneira a educação é disponibilizada aos seus membros. As desigualdades educacionais se instauram na medida em que as condições de acesso à educação, assim como sua permanência no sistema escolar, distinguem grupos socialmente discriminados, transformando oportunidades em privilégios.

O cenário educacional brasileiro deve ser compreendido considerando tanto as melhorias do sistema de ensino quanto às mudanças nas características demográficas da população e efeitos de mudanças socioeconômicas. A característica demográfica mais marcante para esse processo é a condição etária da população medida, não apenas pela idade, mas pela coorte, pois ajuda a compreender fenômenos relacionados ao período em que cada indivíduo acessou ou deveria ter acessado a escola (Collares, 2009). Hasenbalg e Silva (2000), analisando as mudanças e tendências das desigualdades educacionais dos anos noventa para jovens recém-saídos do período de escolarização obrigatória, identificam não apenas melhorias relacionadas ao sistema educacional *stricto sen-*

*su*, mas principalmente mudanças nas condições sociais desses grupos. Fatores como urbanização, condições domiciliares e redução no número de crianças com menos de 14 anos foram decisivos para que houvesse uma melhoria dos indicadores educacionais. Utilizando um modelo de decomposição de fatores, os autores concluem que:

A lenta, mas contínua, expansão educacional das últimas duas décadas elevou o nível de instrução da população e diminuiu a desigualdade educacional entre regiões, grupos de cor, gênero e estratos de renda. O exercício de decomposição dos fatores explicativos da melhoria educacional proposto neste trabalho sugere, como estimativa conservadora, que aproximadamente 60% dessa melhoria é devido à *mudança nas condições de vida e à distribuição geográfica das famílias, decorrente da urbanização e da transição demográfica*, devendo-se os 40% restantes às melhorias efetivas no desempenho do sistema educacional (Hasenbalg e Silva, 2003, p. 444, grifos meus).

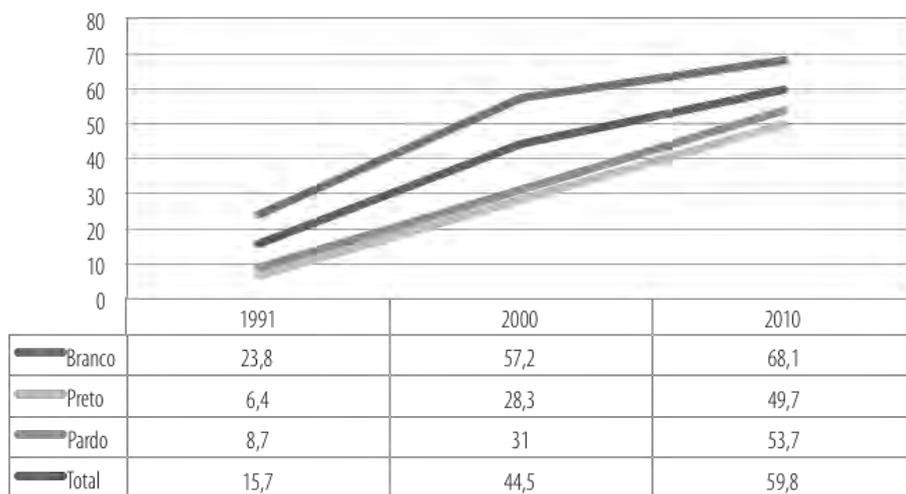
Os achados destes autores demonstram que as mudanças estruturais foram mais importantes para transformações das tendências educacionais do que as melhorias no sistema educacional. Tais conclusões contribuem para demonstrar que investimento na democratização do acesso à educação no Brasil foi preterido na agenda das políticas educacionais, levando ao quadro atual de persistentes desigualdades educacionais e escassez de mão-de-obra qualificada. Somente muito recentemente foi possível falar de universalização do ingresso no nível fundamental (mas com problemas de evasão e progressão escolar); o acesso tanto ao Ensino Médio quanto ao Ensino Superior está se ampliando, embora com muitas desigualdades sociais e raciais. Neste sentido, assume-se aqui que tais mudanças devem ser compreendidas através da conjunção de três aspectos: a quantidade (oferta), a qualidade e a distribuição.

Quando falo em quantidade refiro-me ao número de indivíduos que acessam o sistema educacional brasileiro, bem como o tamanho deste sistema. Considerando a participação dos estudantes brasileiros de 15 a 17 no Ensino Médio por raça/cor, nota-se que entre 1990 e 2010 houve mudanças significativas na taxa de escolarização de todos os grupos, mas com nítidas desvantagens para os pretos e pardos<sup>2</sup>. Em 1990, 23,8% dos estudantes brancos de 15 a 17 anos frequentavam o Ensino Médio, enquanto que para pretos e pardos esses percentuais eram

2 Considera-se taxa líquida de escolarização, a proporção de estudantes cursando a série adequada dentro do grupo de determinado etário: 7-14 anos para ensino fundamental; 15 a 17 anos para ensino médio e 18 a 24 anos para ensino superior (graduação).

6,4% e 8,7%, respectivamente. Apenas no final do século XX, o Brasil conseguiu ampliar de forma significativa o acesso dos seus jovens a este nível de ensino. O mesmo observa-se nos dados do ano de 2000: apesar de os grupos preto e pardo se beneficiarem da expansão do acesso, ainda encontramos fortes desigualdades raciais. Somente em 2010 é que as desigualdades raciais apresentam uma redução mais significativa ainda que com diferenças entre os grupos: dentre os estudantes brancos de 15 a 17 anos, 68,1% frequentam o Ensino Médio, para pretos e pardos esses percentuais são, 49,3% e 53,7%, respectivamente.

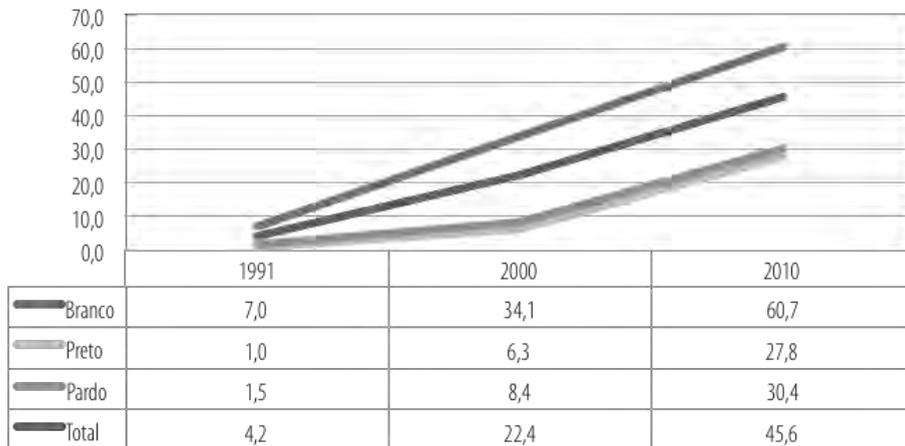
GRÁFICO 1. Taxa de escolarização líquida (15 a 17 anos). Ensino médio por raça/cor. 1991-2010



Fonte: Censo Demográfico, 1991-2010.

As taxas de escolarização dos estudantes de 18 a 24 anos que frequentam o nível superior são menores e mais desiguais se comparadas ao Ensino Médio. Em 1991, por exemplo, a participação de estudantes pretos e pardos no ensino superior era insignificante: 1,0% e 1,5%, respectivamente. Os estudantes brancos, apesar de também apresentarem uma participação pequena chegavam a 7%. Ao longo das duas últimas décadas, ocorreu um crescimento acentuado da taxa de participação dos estudantes dos grupos de raça/cor, mas ainda com diferenças marcantes. Embora entre 2000 e 2010, seja inequívoco o forte crescimento da participação dos estudantes pretos e pardos, ainda há distâncias que são resultados de um conjunto de fatores, dentre elas a situação de desigualdade nas etapas anteriores.

GRÁFICO 2. Taxa de escolarização líquida (18 a 24 anos). Ensino Superior por raça/cor. 1991-2010



Fonte: Censo Demográfico, 1991 a 2010.

O terceiro dado a ser apresentando trata da interface raça e classe. Se considerarmos a participação dos grupos de cor no ensino superior segundo os quintis de renda (tabela 1), percebe-se novamente que há mudanças muito significativas ao mesmo tempo em que permanecem padrões de desigualdades. Em primeiro lugar, destaca-se a inexpressiva participação dos mais pobres, classificados no 10. quintil de renda, independentemente de raça/cor no ensino superior. Em 1991, 0,5% dos estudantes mais pobres frequentavam essa etapa do ensino. Somente em 2010 é que observa-se um crescimento na participação dos mais pobres e com vantagens significativas dos brancos. Neste ano, dentre os mais pobres, a taxa de escolarização no ensino superior dos estudantes brancos de 18 a 24 anos é de 25,5%, e entre os pretos e pardos, essa taxa é de 8,1% e 8,4% respectivamente. Aqui a interface raça e classe demonstra que, nas últimas décadas, dentre os mais pobres, os brancos têm aumentado sua participação do ensino superior de forma mais efetiva que os pretos e pardos.

TABELA 1. Estudantes de 18-24 anos cursando o ensino superior, segundo os quintis de renda em cada grupo de raça/cor. 1991-2010.

Renda	Raça/cor	1991	2000	2010
1º quintil	Branco	1,2%	3,7%	25,5%
	Preto	0,1%	0,4%	8,1%
	Pardo	0,2%	0,8%	8,4%
	Total	0,5%	1,7%	13,5%
2º quintil	Branco	1,3%	5,7%	30,3%
	Preto	0,3%	1,3%	14,4%
	Pardo	0,5%	2,0%	17,0%
	Total	0,8%	3,4%	21,6%
3º quintil	Branco	2,6%	12,8%	49,3%
	Preto	0,7%	3,5%	25,9%
	Pardo	1,2%	5,5%	34,4%
	Total	1,9%	9,1%	41,2%
4º quintil	Branco	6,5%	30,4%	68,7%
	Preto	2,1%	12,0%	49,2%
	Pardo	3,1%	15,4%	54,8%
	Total	5,2%	24,8%	63,0%
5º quintil	Branco	19,3%	66,0%	86,0%
	Preto	4,9%	33,0%	73,5%
	Pardo	6,1%	41,5%	76,5%
	Total	15,2%	61,3%	83,5%

Outro dado importante trata do crescimento do sistema de ensino. Segundo os dados do INEP, em 2010 o país tinha 2.365 instituições de ensino superior (IES). Em 2000, esse número era 1.180 instituições de ensino superior. Ou seja, em dez anos dobrou o número de IES no Brasil. Este crescimento foi fortemente liderado pelo setor privado, que atualmente corresponde a 89,5% das instituições de ensino superior<sup>3</sup>.

Ao tratar de qualidade é necessário apontar para duas questões fundamentais: i) a categoria administrativa e a dicotomia “público e privado” e ii) organização acadêmica que distingue universidades, centros universitários e facul-

dades<sup>4</sup>. Embora o sistema público tenha, em geral, uma qualidade superior ao sistema privado, ambos são bastante heterogêneos neste aspecto, não sendo mais possível tomar tal dicotomia como *proxy* de qualidade. Outro aspecto importante acerca da qualidade é o tipo de organização acadêmica. Apenas 10% do sistema de ensino superior brasileiro, considerando o número de instituições, é composto por universidades. As demais são faculdades e centros universitários. Se considerarmos ambos os aspectos – categorias administrativas e organização acadêmica – as universidades públicas correspondem a 5% do sistema de ensino superior brasileiro.

O terceiro aspecto é a forma como a educação está distribuída, que nos permite mensurar o grau de desigualdades de oportunidade do país. A recente redução das desigualdades sociais e raciais é o dado que mais se destaca. Apesar de todos os problemas apontados, o acesso ao ensino superior no Brasil está menos desigual. Tal quadro resulta tanto da mudança do perfil dos concluintes do ensino médio (redução das desigualdades na etapa anterior), ampliação do sistema de ensino superior assim como é resultado de uma forte demanda social e política por inclusão. Este cenário gerou políticas de ampliação de vagas e políticas de ações afirmativas. Apesar das desigualdades educacionais persistirem, esses recentes avanços precisam ser mantidos tendo como desafios: continuar a expansão, investir mais na qualidade e dar continuidade à redução das desigualdades.

## COTAS RACIAIS E AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL

■ Para entender o sentido das Ações Afirmativas no Brasil e em especial as cotas raciais é necessário, ainda que de forma breve, apresentar a construção desta

---

4 De acordo com o Decreto 5.773/06, as instituições de educação superior (IES), podem ser credenciadas no Ministério da Educação (MEC) como “faculdades”, “centros universitários” ou “universidades”. Todas as instituições são registradas inicialmente como faculdades e podem ser transformadas em centros universitários ou universidades se cumprirem uma série de exigências do MEC. As universidades se caracterizam pela “indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão” e devem comprovar: a) produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; b) a existência de um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e c) a contratação de um terço do corpo docente em regime de tempo integral. Já os centros universitários são “instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento”, e que, após ter sua qualidade de ensino comprovada, recebem autonomia para “criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior” (Cf. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm)).

agenda procurando demonstrar que: a adoção de Ações Afirmativas é resultado de um processo político mais longo. Considera-se Ação Afirmativa um conjunto de medidas de cunho público ou privado, que visa à promoção de ações de caráter redistributivo ou de reconhecimento da participação e importância de grupos minoritários na sociedade brasileira. As cotas raciais representam um dos modelos de Ações Afirmativas vigentes no país e não se restringem ao ensino superior.

Deve-se procurar enfatizar ainda que tais transformações não resultam de um processo abrupto. Elas são frutos de um amadurecimento de processos políticos vigentes desde os anos noventa e da participação dos movimentos sociais das organizações da sociedade civil. Os estudos que abordam a construção da temática racial na agenda das políticas públicas de âmbito federal tomam a Constituição de 1988 como um marco importante para as mudanças ocorridas no país acerca deste tema. A crescente atuação dos movimentos sociais impulsionada pelos rumos da transição democrática é considerada um dos fatores que propiciaram o cenário atual (Lima, 2010; Guimarães, 2005, Barcelos, 1996). No que diz respeito ao debate sobre ensino superior, já nos anos noventa houve iniciativas do movimento negro para tentar ampliar o acesso dos negros ao ensino superior. Destaca-se o projeto Cooperativa Steve Biko que já em 1992 criou um curso pré-vestibular para apoiar a juventude negra da periferia de Salvador (Silva et al., 2009). Essa iniciativa se espalhou por diversas cidades do Brasil. Em síntese, a demanda é antiga e politizada.

A partir da segunda metade da década de noventa acelera-se um processo de mudanças acerca das questões raciais marcadas fortemente por uma aproximação entre movimentos sociais e Estado brasileiro, propiciando propostas e ações mais efetivas por seu caráter reivindicativo. Em 1995, foi criado, por Decreto Presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra que representou uma importante estratégia de aproximação do movimento negro com o Estado brasileiro. A partir de então algumas ações mais específicas começaram a ser delineadas envolvendo alguns ministérios, buscando formas de ampliar o escopo da questão racial no âmbito governamental. A criação de grupos de trabalho que visam acompanhar a formulação e a implementação dessas políticas tornou-se recorrente no governo. Em geral esses grupos agregam diferentes pastas ministeriais e participantes da sociedade civil, configurando-se espaço de interlocução. No caso específico das Ações Afirmativas, destacou-se, nesse período, a criação do GTI – Grupo de Trabalho Interministerial para a valorização da população negra – e do GTEDEO – Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação. Foi criado também,

pelo Ministério Público Federal através da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, *o Grupo Temático de Trabalho sobre Discriminação Racial*.

O início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, marca uma mudança profunda na condução das políticas com perspectiva racial. O principal marco em termos de institucionalização deste governo foi a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 21 de março de 2003<sup>5</sup>. Seu intuito principal é a consolidação do tema da igualdade racial envolvendo os ministérios e os demais órgãos do poder executivo, procurando garantir a transversalidade da questão racial. O mote principal desta Secretaria – como informa seu próprio nome – é a ideia de igualdade racial, o que consolida uma mudança de perspectiva em direção às questões de inclusão social. A principal forma de atuação da SEPPIR será através de parcerias e convênios com diferentes ministérios, dentro do âmbito federal, e com governos estaduais e municipais.

É neste cenário que o tema da juventude negra ganhou espaço na agenda governamental e não se restringiu ao tema da educação superior. Segundo o relatório do Encontro Nacional de Juventude Negra, realizado em 2007, na Bahia, há uma ampla demanda da juventude negra voltada à questões como segurança, vulnerabilidade e risco social, cultura, trabalho, acesso a tecnologia. Mas, tais questões escapam ao escopo deste artigo<sup>6</sup>.

### Juventude negra e as cotas raciais

■ A história das ações afirmativas para ensino superior no Brasil teve início em dezembro de 2000. Naquele momento, o então governador do Estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, sancionou a lei que estabelecia a reserva de 50% das vagas das universidades públicas do Estado para alunos que tivessem cursado integralmente os níveis fundamental e médio de ensino em instituições da rede pública. No ano seguinte, em novembro de 2001, foi aprovada a lei que instituiu a reserva de 40% das vagas das universidades estaduais para a população negra. O que não costuma ser esclarecido neste debate é que, segundo a lei, nesta cota estariam incluídos os negros e pardos beneficiados pela lei de 2000. Ou seja, a

5 A lei 11.693 de junho de 2008 transformou o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial no cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

6 Para maiores detalhes, ver: [http://conneb.org.br/wp-content/uploads/2009/09/enjune\\_\\_relatorio\\_do\\_encontro\\_nacional\\_de\\_juventude\\_negra1.pdf](http://conneb.org.br/wp-content/uploads/2009/09/enjune__relatorio_do_encontro_nacional_de_juventude_negra1.pdf)

condição socioeconômica era um precedente para a inclusão racial. Em 2007, esta lei foi alterada reduzindo a proporção da cota.

Ao longo desses quinze anos, um número crescente de instituições de ensino superior brasileiras públicas, privadas, estaduais ou federais aderiram, mesmo antes da lei de 2012, às políticas de ações afirmativas com recorte social e racial, e este último critério continua causando polêmica. Este intenso debate pelo qual tem passado a sociedade brasileira resulta do fato de que tais políticas tocam em elementos constitutivos das relações raciais brasileiras: a identidade racial e o dilema “raça e classe”.

A primeira crítica versa, na verdade, em torno da ideia de raça e sua institucionalização pelo Estado brasileiro. Segundo seus críticos, o estado brasileiro não deve implementar políticas utilizando critério racial, pois sua implantação significava assumir a existência de raças distintas. Além disso, esse modelo não condiz com a compreensão brasileira da forma como o racismo se manifesta no país. A única maneira de enfrentar o racismo é enfrentar seus pressupostos (Maggie & Fry, 2004). Os defensores dessas políticas afirmam que na sociedade brasileira existem grupos sociais que se identificam e são identificados com marcadores derivados da ideia de raça e que há fortes hierarquias sociais, desigualdades e discriminações que correspondem a esses marcadores. Portanto, é legítimo que o estado brasileiro absorva demandas motivadas pela vontade de beneficiar pessoas discriminadas negativamente a partir de marcas raciais (Guimarães, 2003 e 2005).

Em segundo lugar, há muitos questionamentos sobre a impossibilidade ou dificuldade em definir quem é negro no Brasil devido à miscigenação, considerada marca da identidade nacional. Esse é um ponto controverso que antecede a adoção de políticas afirmativas, mas que se tornam mais complexas quando se elege um sujeito de direito baseado em tal critério. As políticas de ações afirmativas apoiam-se nos estudos sobre desigualdades raciais que utilizam estatísticas oficiais. Tais estudos apontam que as pessoas auto-classificadas como pretos e pardos apresentam nas estatísticas um perfil socioeconômico muito semelhante entre si e muito distinto da população branca (Silva, 1986). Por isso, diversas análises somam as categorias (preto e pardo) e classifica-as como negros ou afrodescendentes. O que fica como ponto altamente polêmico é a definição de beneficiários de políticas afirmativas transformando classificação racial em identidade racial.

No que diz respeito à sobreposição raça e classe, seus críticos afirmam que políticas de cunho social seriam suficientes para combater as desigualdades raciais, pois a maioria dos pobres é negra. Há duas respostas para essa argumentação. A primeira, baseada em análises estatísticas, afirma que há distinções raciais

na pobreza, principalmente nas chances de mobilidade social. Segundo, existe histórica indiferença da sociedade e do estado brasileiros em relação à pobreza. Ou seja, pouca atenção foi dada aos pobres justamente por serem majoritariamente negros. Neste sentido, as ações afirmativas de acesso ao ensino superior são importantes porque tocam no espaço de privilégio da classe média e dos ricos, onde prevalece a presença da população branca.

Vale enfatizar que, diferentemente do que o debate sobre as cotas nos leva a crer, prevalece maciçamente nas políticas de ações afirmativas a condicionalidade social medida pela renda familiar ou pela condição de egresso de escolas públicas. Segundo levantamento feito por João Feres Júnior, coordenador do Grupo de Estudo Multidisciplinar de Ação Afirmativa, 90% das universidades públicas que incluem algum critério étnico-racial nas suas políticas estabelecem previamente parâmetros socioeconômicos<sup>7</sup>.

As polêmicas sobre ações afirmativas no Brasil se concentraram no acesso às universidades do sistema público, que correspondem, conforme apontado anteriormente, a um número restrito de instituições. Restrito, porém fundamental dada à boa qualidade de boa parte delas e ao caráter fortemente elitizado de seu público. Antes da lei de 2012, o governo brasileiro, embora tenha atuado como um ator importante na construção dessas políticas, não teve poder decisório sobre a adesão dessas instituições. Entre 2005 e 2012 o Programa Universidade para Todos, o ProUni, foi o programa nacional de maior impacto conduzido pelo governo federal.

## AÇÕES AFIRMATIVAS NO SISTEMA PRIVADO: O CASO DO PROUNI

■ O ProUni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação em instituições privadas de educação superior. Criado pelo Governo Federal em 2004 e oficializado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, o programa oferece, em contrapartida, isenções de tributos às instituições de ensino que dele participam. No momento de sua implantação, era o único programa de acesso à universidade que era da competência do governo federal, pois as instituições públicas federais tinham autonomia para decidir se adotavam ou não um programa de Ação Afirmativa. Sem dúvida, em termos numéricos, continua sendo a política de maior impacto. Desde o início do programa, em 2005, até 2010, foram concedidas mais de 1.000.000 de bolsas. Infelizmente,

---

7 Site: [www.gemaa.iesp.br](http://www.gemaa.iesp.br).

o Ministério da Educação não tem disponibilizado informações mais detalhadas sobre esse programa.

O Programa tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais (50%) a estudantes de baixa renda em cursos de graduação de instituições privadas de educação superior. O ProUni também reserva bolsas para os que se autodeclararam pretos, pardos ou índios no ato de inscrição. O percentual de bolsas destinadas aos cotistas é estabelecido com base no número de cidadãos pretos, pardos e indígenas, por Unidade da Federação, segundo o último censo do IBGE, devendo se enquadrar nos demais critérios de seleção do programa: renda familiar per capita de três salários mínimos, ter feito o ensino médio na escola pública e ter realizado a prova do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Em relação às instituições de ensino superior participantes, a adesão é voluntária e tem como contrapartida a isenção de tributos e impostos. A instituição deve garantir vagas para os alunos do PROUNI em todos os cursos oferecidos pela instituição de maneira proporcional.

Esse programa enfrenta um conjunto de problemas. Em primeiro lugar, há problemas relativos à qualidade das instituições privadas. A segunda questão diz respeito ao viés do sistema privado em relação às carreiras e cursos devido à sua baixa oferta de cursos de ponta e ao viés regional, dado que a distribuição das instituições de ensino do sistema privado é bastante desigual.

Mas pelo desenho do sistema privado de ensino, é possível indicar que os tipos de inclusão promovidos pelo sistema privado e pelo sistema público são bastante distintos. Enquanto o programa de Ação Afirmativa nas instituições privadas beneficia um número muito maior de pessoas do que nas instituições privadas, a qualidade do ensino oferecida nessas instituições é muito heterogênea.

A pesquisa realizada na cidade de São Paulo aponta que o programa, de fato, tem propiciado o acesso de jovens pobres e negros que não teriam condições de arcar com os custos de mensalidade ou que não tiveram êxito nas tentativas de acesso à instituição pública de ensino superior. Vale ressaltar que a decisão pela instituição privada não se relaciona apenas com a questão da dificuldade de ingresso no sistema público. Envolve razões de outra ordem como, por exemplo, a necessidade de conciliar estudo e trabalho. As instituições públicas têm menor oferta de cursos noturnos e há muitos cursos em período integral. As instituições privadas, além de ofertarem mais cursos no período noturno, oferecem meios de adequar os horários para aqueles que necessitam trabalhar.

O ProUni representa uma ampliação de acesso ao ensino superior, portanto, enquanto política de diminuição das desigualdades de oportunidades é eficaz.

Entretanto, como é um programa voltado para o sistema privado, reproduz os problemas que afetam a formação dos estudantes neste sistema como a pouca oferta de carreiras de prestígio e de maior retorno no mercado de trabalho, além dos sérios problemas de qualidade.

Os resultados da pesquisa apontam que a ampliação de oportunidades oferecida aos jovens é diferenciada pela qualidade da sua inserção no próprio sistema privado, mensuradas pelo perfil da instituição e da carreira escolhida. Considerando esse aspecto, o ProUni ao mesmo tempo em que reforça a sobre-representação dos grupos sociais tradicionalmente mais excluídos em áreas de formação menos valorizadas e com menor retorno no mercado de trabalho, propicia, em menor escala, acesso às carreiras mais concorridas e à instituições privadas de prestígio. Portanto, é um modelo de inclusão, mas que reproduz certo nível de desigualdades, reforçando a estratificação do ensino superior. Por isso, é de vital importância garantir que as ações afirmativas estejam presentes tanto no sistema público quanto privado, tanto nas melhores instituições quanto naquelas de menor prestígio. Além disso, é necessário incluir o sistema privado nas discussões sobre ensino superior no Brasil, que sempre esteve muito voltado para as instituições públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Segundo o Censo Demográfico brasileiro de 2010, havia, no país, 10.353.865 de jovens com idade entre 15 a 17 anos e 23.873.786 jovens com idade entre 18 e 24 anos. Os adolescentes e jovens negros deste país correspondem a 56,2% e 53,7%, respectivamente, desses grupos etários. As desigualdades raciais que atingem esta população tem tido e continuará tendo efeitos dramáticos na vida adulta destes jovens caso não existam políticas criadas com o intuito de diminuir situações de desigualdades de oportunidades que afeta os jovens negros deste país.

Este artigo apresentou um quadro geral da situação educacional sob três perspectivas distintas. Em primeiro lugar, foram descritas as características educacionais dos indivíduos, que em geral constituem abordagem principal das análises sobre desigualdades educacionais. Duas questões se destacam neste aspecto: i) o problema do acesso à educação ainda persiste, exceto para o ensino fundamental e ii) a trajetória dos indivíduos é marcada por fortes barreiras de progressão no sistema escolar e os atributos de sexo e cor/raça são variáveis explicativas importantes na compreensão deste fenômeno.

O segundo aspecto abordado diz respeito à estrutura do sistema de ensino superior e seu crescimento recente. O ponto principal é que o ensino superior no

Brasil é predominantemente privado e composto por faculdades, e sua expansão é irregular. Tais características geram consequências para a qualidade do ensino ofertado, para o perfil dos egressos do sistema no que diz respeito aos cursos e a áreas de formação como também para aumentar as desigualdades regionais de acesso. Entretanto, percebe-se que as políticas de acesso ao ensino superior não podem prescindir de pensar um modelo de inclusão que envolva tanto o acesso às instituições públicas quanto às instituições privadas. Este é um dilema que se coloca para pensar a educação superior no Brasil.

No que diz respeito à expansão do ensino superior, há um crescimento considerável no número e na proporção de estudantes neste nível de ensino. Mas a característica fundamental e que afeta este momento de expansão é que o nível educacional da população brasileira ainda é baixo e há uma parcela significativa de adolescentes e jovens fora do sistema de ensino. Apesar de ocorrer uma melhora na permanência dos estudantes no sistema de ensino (demanda criada pela ampliação do acesso ao ensino médio), ainda há o desafio de aumentar a proporção da população jovem no sistema de ensino superior e diminuir as desigualdades sociais e raciais existentes tanto no acesso e distribuição (desigualdades entre grupos) quanto na qualidade.

Tratando especificamente das políticas, observou-se que, embora tenha ocorrido um forte debate sobre as ações afirmativas nas universidades públicas, elas avançaram antes mesmo da existência da lei que impusesse sua adoção às instituições federais de ensino, demonstrando a força política deste debate. Dado o menor peso das instituições públicas no sistema de ensino superior, foi necessário desenvolver uma política de inclusão que abrangesse o setor privado. Neste contexto, criou-se o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Embora tenham existido críticas ao programa, elas não se concentraram na existência de critérios raciais, e sim por ser uma política que investe no sistema privado, cuja qualidade de ensino, em geral, é baixa e transfere recursos (via isenção de impostos) ao setor privado da educação (Almeida, 2014). Nota-se claramente que o que está em jogo não é apenas o uso do critério racial, mas sim que tipo de recurso é mobilizado e que público é afetado por essas políticas. Neste caso, as políticas de acesso à universidade pública – que atende a um público menor e corresponde a uma proporção minoritária do sistema de ensino superior – provocaram um debate muito mais amplo e polêmico do que a cota racial na oferta de bolsas pelo ProUni.

Em relação às políticas com vistas à diminuição das desigualdades raciais, há que se considerar a contribuição das políticas sociais mais amplas para seu enfrentamento, ou seja, qual a aderência das políticas voltadas para as populações

socialmente desfavorecidas às diferenças raciais. Pois, muitas vezes, quando se polariza políticas focais versus políticas universais não se considera a que estão em curso diversas políticas focais sem que sejam utilizados os critérios de pertencimento a raça ou gênero. É o caso, por exemplo, das políticas de transferência de renda, onde os critérios e condicionalidades não estão informados necessariamente por essas variáveis, mas que podem ter como seus principais beneficiários os segmentos por elas representados. Por outro lado, as políticas de reconhecimento não definem necessariamente seu público alvo por critérios socioeconômicos e colocam propostas e desafios distintos. Entretanto, esse aspecto não se restringe à realidade brasileira. Há um intenso debate sobre os dilemas acerca das políticas distributivas ou redistributivas que visam igualdade econômica e as políticas de reconhecimento que se baseiam em políticas culturais da diferença<sup>8</sup>.

MÁRCIA LIMA · Professora do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo. Pesquisadora associada ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e coordenadora do Núcleo Desigualdades e Desenvolvimento do CEBRAP. Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), através do processo nº 2013/07616-7 (CEPIDCEM) e à Fundação Ford pelo apoio a esta pesquisa.

---

8 Vale ressaltar aqui a diferença que Nancy Fraser faz entre identidade e reconhecimento, na qual este último reivindica o reconhecimento de status dos membros individuais do grupo como parceiros plenos da interação social. É o reconhecimento inapropriado não permite aos indivíduos participarem como iguais na vida social (Fraser, 2002).

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, W. *ProUni e o ensino superior privado lucrativo em São Paulo: uma análise sociológica*. São Paulo: Musa Editora, 2014.
- BARCELOS, L.C. Mobilização racial no Brasil: uma revisão crítica. *Revista Afro-Ásia*, no. 17, p. 187-210, 1996.
- COLLARES, A. C. The Expansion of Higher Education in Brazil between 1982 and 2006: disentangling age, period and cohort effects. Trabalho apresentado no 33º. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambu, mimeo, 2009.
- DAFLON, V. Et al. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, Abril de 2013.
- FRASE, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. Interseções – *Revista de Estudos Interdisciplinares*. UERJ, ano 4, no. 1: 7-32, jan/jun, 2002.
- FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne. Cotas raciais – construindo um país dividido? *Econômica*, vol 6, nº 1, p. 153-161, Junho 2004.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. A questão racial na política brasileira (os últimos quinze anos). *Tempo soc.*, Nov 2001, vol.13, no.2, p.121-142. ISSN 0103-2070.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Acesso de negros às universidades públicas. *Cad. Pesqui.*, Mar 2003, no.118, p. 247-268.
- GUIMARÃES, Antonio Sergio Alfredo. Contexto histórico-ideológico do desenvolvimento das ações afirmativas no Brasil. Seminário Internacional “Ações Afirmativas nas políticas educacionais brasileiras: o contexto pós-Durban”. Brasília: Ministério da Educação e a Câmara Federal. Setembro, 2005.
- HASENBALG, C. & SILVA, N. V. Tendências da Desigualdade Educacional no Brasil”, *Dados Revista de Ciências Sociais*, v. 43, No. 3, p. 423-445, 2000.
- LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos- CEBRAP*. 2010, n.87, p. 77-95.
- SILVA et al. Juventude negra e educação superior. In: Castro, Jorge Abrahão de, Aquino, Luseni Maria C. de & Andrade, Carla Coelho de (org.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*, 2009.
- SILVA, N. V. Updating the cost of not being white in Brazil. In: Fontaine, Pierre Michel. *Race, Class and Power in Brazil*, Los Angeles: UCLA, 1986, p. 42-55.