

Revisitando o dossiê sobre Ação Afirmativa

Reflexões sobre ação afirmativa, justiça distributiva e diversidade no Brasil

Rosana Heringer*

“A disseminação de um sistema de quotas para admissão em todo o sistema público de educação superior é inevitável e ocorrerá dentre de alguns anos” (Zoninsein, 2004: 109).

É com esta afirmação categórica e, de certa forma, profética, que Jonas Zoninsein apresenta suas principais ideias sobre o futuro das políticas de ação afirmativa na educação superior brasileira. O texto, publicado em 2004, reflete sobre os limites e possibilidades de implementação destas políticas no Brasil, em um contexto em que as mesmas ainda se apresentavam como uma novidade. Por esta razão, havia muito desconhecimento sobre estas políticas, seus efeitos, limites, possibilidades e seus resultados no longo prazo.

O artigo de Zoninsein foi o ponto de partida para o dossiê publicado pela revista Econômica há onze anos. O conjunto de textos ali reunidos nos transmite um retrato do estado da arte do debate sobre as políticas de ação afirmativa (AA) naquele momento, com ênfase na modalidade que ficou mais conhecida e foi adotada com mais frequência: as cotas na educação superior.

É significativo revisitar estes escritos tantos anos depois e observar em que medida as análises e previsões apresentadas ali se concretizaram ou não. Neste texto, como solicitado pelos editores da revista, irei me deter mais especificamente nos artigos do próprio Zoninsein, bem como nos textos de Grin (2004) e Fry & Maggie (2004). Espero que meus comentários sobre estes escritos tragam elementos para analisar o desenvolvimento e alguns resultados das políticas de AA nos últimos onze anos.

Como o próprio Zoninsein afirma, os experimentos de AA no Brasil que naquele momento estavam disponíveis para análise ainda eram muito iniciais. Havia a experiência de algumas universidades estaduais (UERJ, UENF, UNEB, UEMS) e de uma única universidade federal (UnB). Esta, por sua vez, ao mesmo tempo em que foi pioneira entre as instituições federais, foi alvo de polêmica específica relacionada à criação de uma comissão para analisar a “veracidade” da autoclassificação racial dos candidatos (Maio e Santos, 2005).

Tendo estas experiências como matéria prima de análise, além dos debates que se desenvolviam em nível federal, Zoninsein dedica seu artigo principalmente a refletir sobre

* Socióloga, Professora do Programa de Pós-Graduação e dos cursos de graduação da Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Email: rosana.heringer@gmail.com

questões relativas à implementação destas políticas. Ele aponta – e nos parece ter razão - que, caso não haja um cuidado na operacionalização das AA, haverá riscos de que as mesmas não alcancem os melhores resultados potenciais.

Os fatos que se desenrolam na década seguinte acerca das políticas de AA no ensino superior brasileiro nos trazem elementos para observar a confirmação ou não das análises propostas por Zoninsein. O autor afirmava então: *“espera-se que, ainda em 2004, seja estabelecido por decreto um programa nacional de cotas para admissão de afrodescendentes em universidades federais brasileiras”* (p.108). Como sabemos hoje, este decreto nunca foi estabelecido e o programa de cotas nas universidades federais brasileiras só se concretizou de maneira unificada oito anos depois, através da Lei 12.711 (2012), operacionalizada através do SISU (Sistema de Seleção Unificada).

O que de fato foi estabelecido por decreto em 2004 (e posteriormente transformado em lei, em 2005) foi o PROUNI (Programa Universidade para Todos), um programa de bolsas de estudo financiado com recursos públicos em instituições de ensino superior privadas, através de renúncia fiscal pelo governo federal (Almeida, 2014). O PROUNI foi o primeiro grande programa de ação afirmativa no ensino superior, em nível nacional. Desde sua criação já possibilitou o acesso de mais de um milhão de estudantes de escola pública, com menor renda familiar, pretos e pardos ao ensino superior (Santos, 2011; Neves, 2012). Apesar de sua magnitude, não provocou nem de perto o mesmo volume de críticas e incômodos causado pela adoção de cotas em universidades públicas. Talvez a reação tenha sido distinta porque o PROUNI em nada afetou a quase “reserva de mercado” que os estudantes de classe média alta, de escolas particulares, majoritariamente brancos possuíam em relação às concorridas e escassas vagas nas instituições públicas de educação superior, principalmente nos seus cursos mais concorridos.

O processo de ampliação das AA nas universidades públicas federais foi lento e gradual, avançando paulatinamente na ampliação, a cada ano, do número de instituições que iniciaram processos de discussão internos que levaram à aprovação voluntária destas políticas. Entre 2003 e 2012, passa-se do caso isolado da UnB para a adesão de mais 27 universidades federais até 2011, ano anterior à aprovação da lei federal que tornou as cotas obrigatórias para todas as instituições públicas federais de educação superior (Paiva, 2013: p. 57).

Os relatos e análises da implementação destes diferentes processos institucionais têm sido objeto de uma série de pesquisas, principalmente no âmbito de dissertações de mestrado e teses de doutorado em diferentes áreas das ciências humanas nos últimos dez anos. Não temos condições, no âmbito deste artigo, de nomear a maioria delas. Identificamos, porém, ao

analisar vários destes trabalhos, que as AA representaram uma grande oportunidade de debate interno dentro destas instituições, possibilitando que as mesmas refletissem sobre suas finalidades, seu público alvo, sua missão institucional, o perfil de profissionais que desejam formar, seus critérios de avaliação de desempenho, seus preconceitos e divergências internas. Foram em grande parte momentos de aprendizado para toda a comunidade acadêmica¹.

Também vale registrar que o debate iniciado a partir da adoção de políticas de AA para estudantes pretos, pardos e indígenas, portanto a partir das cotas raciais e étnicas, ampliou-se para incorporar também a dimensão socioeconômica da desigualdade no acesso ao ensino superior, abrindo espaço para a adoção de cotas para estudantes de escola pública e de menor renda familiar. Este fato, não muito discutido em 2004, seria uma marca das políticas posteriormente adotadas, analisado por alguns como uma contribuição importante do debate sobre AA para a reflexão sobre as diferentes dimensões da desigualdade na educação brasileira (Lázaro et al., 2012).

Ao observarmos os artigos de Grin (2004) e Fry e Maggie (2004), identificamos que as preocupações e alertas apontados pelos autores parecem não ter se tornado realidade uma década depois. As cotas não provocaram o divisionismo e a cisão racial que alguns imaginavam que iria ocorrer dentro das universidades e na sociedade brasileira em geral. Não afirmamos que as AA tenham sido implementadas sem polêmicas nem conflitos – algo que não aconteceu em nenhum país do mundo onde estas medidas foram adotadas. Entretanto, acreditamos que não se inaugurou, com a política de cotas iniciada em 2002, um país dividido, pois tais divisões não se iniciaram com as ações afirmativas, mas já estavam presentes na sociedade brasileira desde seus primeiros momentos de constituição como nação.

A trajetória das cotas possibilitou que emergisse um debate mais profundo sobre igualdade de oportunidades no acesso à educação e particularmente ao ensino superior no Brasil. As ações judiciais que levaram o Supremo Tribunal Federal a se posicionar em 2012 são uma evidência da disputa de interesses que se estabeleceu em torno do direito à educação superior pública no Brasil. Os votos proferidos de maneira unânime pelos ministros do STF revelaram uma compreensão mais complexa das desigualdades sociais e raciais no Brasil, contribuindo para a construção de novas interpretações sobre as bases da configuração racial brasileira nas primeiras décadas do século XXI (Silverio, 2012).

Os argumentos para adoção das cotas no acesso ao ensino superior brasileiro focaram-se principalmente na sua dimensão distributiva e menos no argumento multicultural de

¹ Ver a esse respeito, por exemplo, Anhaia, 2013; Espírito Santo, 2013; Grisa, 2015, Medina, 2014 entre outros.

respeito à diversidade (Campos e Feres, 2014). Com base em evidências empíricas sobre as desigualdades raciais, trazidas a público pelo movimento negro e por estudiosos das relações raciais no Brasil, foi se desenhando um cenário em que não era mais possível ignorar os efeitos cumulativos das desigualdades raciais e do racismo (Hasenbalg e Silva, 1988). E as cotas passaram a ser adotadas como uma estratégia para reduzir a distância entre brancos e pretos/ pardos/ indígenas no acesso aos níveis mais altos de escolaridade.

Ao analisar os argumentos mobilizados pelos intelectuais e ativistas do movimento negro favoráveis ao sistema de cotas, Grin (2004) afirma que os mesmos se baseiam em quatro premissas, dentre elas a de que “políticas focais mais do que políticas universais produziriam em menor prazo a diminuição das desigualdades sociais” (Grin, 2004: p.146). Esta não parece ser, porém, a visão predominante entre os ativistas favoráveis às cotas ao longo da última década, visto que os mesmos estiveram presentes em importantes momentos de mobilização a favor da educação básica, como a Conferência Nacional de Educação – CONAE².

No referido artigo de 2004, Grin afirma que os benefícios das AA seriam limitados porque apenas 2% dos jovens de 18 a 24 anos frequentavam universidades públicas em 2004 (Grin, 2004:150). Este é um tipo de argumento que parece reeditar a tese conservadora da futilidade descrita por Hirschman (1992), para contestar uma política da qual se discorda. Podemos observar que, ao longo da década seguinte, esta visão não parece ter se concretizado, pois foi justamente uma estratégia do movimento negro a identificação das cotas no ensino superior como uma bandeira de luta estratégica, embora em princípio tivesse um impacto numérico reduzido (Pereira e Alberti, 2006).

Embora o argumento da justiça distributiva tenha sido o mais amplamente utilizado para justificar as AA no Brasil, o argumento relacionado à promoção da diversidade cultural tem sido com frequência também mobilizado. Trata-se de uma discussão que se faz presente em boa parte dos argumentos do movimento negro, e principalmente daqueles que militam no campo cultural e também pedagógico. Este debate aponta como consequência das AA a ampliação da presença de estudantes pretos, pardos e indígenas nas universidades, trazendo origens diversas, conhecimentos populares, tradições religiosas e mesmo temas de pesquisa diferentes daqueles que durante muitos anos predominaram no ambiente acadêmico. Neste sentido, ainda que o argumento multicultural não seja amplamente mobilizado, esta

² http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf (acesso em 04/03/2015).

possibilidade de conhecimento plural dentro da universidade tem sido com frequência apontada como um efeito adicional das AA.

Esta questão nos remete à discussão feita por Fry e Maggie (2004), no artigo publicado no referido dossiê, sobre o caráter misturado e miscigenado da sociedade brasileira, que levaria a uma dificuldade em definir quem é branco e quem é negro e, portanto, a uma dificuldade em identificar os legítimos beneficiários das políticas de AA. Naquele texto, os autores afirmaram que “*A construção de um Brasil de duas raças implica necessariamente na rejeição da mestiçagem e da democracia racial como valores positivos*” (p.158). Este talvez tenha sido um dos debates mais acalorados ao longo dos últimos 10 anos, no que se refere às AA. Argumentos a este respeito, favoráveis e contrários às cotas, estiveram presentes, por exemplo, no conteúdo dos diferentes manifestos que vieram a público e foram entregues no STF por ocasião da votação sobre as AA.

Ao analisarmos os desdobramentos deste debate dez anos depois, observamos que se consolidou na interpretação do STF e também do Congresso Nacional, ao aprovar a lei 12.711, uma interpretação distinta, baseada em autores como Fernandes (2007), Hasenbalg e Silva, (1988) e Guimarães (2002), por exemplo, que demonstraram em diferentes oportunidades como a miscigenação e a prevalência do mito da democracia racial no Brasil convivem com a manutenção de grandes padrões de desigualdade e também com manifestações explícitas e sistemáticas de racismo e discriminação. O Brasil conseguiu produzir ao longo de sua história uma sociedade racialmente estratificada – portanto, racializada, muito desigual do ponto de vista social, étnico e racial e, ao mesmo tempo, mestiça e miscigenada. Estes fenômenos não são excludentes e a racialização não teve início com a adoção das AA.

No texto, Fry e Maggie (2004:161) afirmaram que “*a crença em raças é condição necessária para a existência do racismo*”. Entretanto, outras interpretações significativas no campo das Ciências Sociais e do Direito vão apontar que o reconhecimento da existência de “raças” como categorias sociais que atribuem critérios de hierarquização social é um primeiro passo para compreendê-las e trabalhar pela sua desconstrução (Guimarães, 2002; Piovesan, 2008). Neste sentido, falar em raça seria o pressuposto para a superação do racismo. E a história brasileira mostra que não falar e não admitir a existência de “raças” não tornou mais fácil a erradicação do racismo e a redução das desigualdades raciais.

Finalmente, cabe-nos comentar sobre um aspecto muito importante trazido por Zoninsein em seu artigo. Convencido da pertinência das AA no Brasil e do papel que as mesmas poderiam ter na democratização do acesso ao ensino superior, o autor preocupou-se

particularmente com os obstáculos à plena implementação destas políticas e com os riscos envolvidos caso não haja condições necessárias à sua implementação. Observando as experiências em curso no início dos anos 2000, Zoninsein apontava que havia, por exemplo, preocupações na UERJ e UENF com padrões de desempenho e ganhos educacionais reais dos cotistas. Este aspecto o levou à identificação da necessidade de adoção de políticas de permanência, já que “os estudantes mais pobres necessitam de auxílio para o transporte, alimento, compra de livros e, por último, mas não menos importante, para substituir o rendimento que deixaram de ganhar, como empregados, para cursar os programas universitários. Além disso, as universidades devem ser providas de recursos adicionais para proporcionar formação suplementar aos estudantes admitidos pelo sistema de cotas” (p.109).

Estas preocupações, expressas pelo autor em 2004, tornaram-se uma das questões centrais trazidas com o advento das AA no ensino superior brasileiro. Uma vez ampliadas as condições de acesso, como garantir que os estudantes beneficiados pelas cotas tenham sucesso acadêmico? O cenário que se desenhou ao longo da última década nos revela avanços importantes e também razões para preocupação. Com a expansão do número de vagas nas universidades públicas e também o número de cotistas, principalmente a partir de 2012, foi necessária a ampliação do volume de recursos destinados às políticas de assistência estudantil, visando suprir as necessidades já apontadas por Zoninsein há 10 anos. O PNAES (Programa Nacional de Assistência Estudantil) teve seu orçamento quintuplicado entre 2008 e 2013 a fim de expandir os recursos destinados a estes programas (Heringer, 2013). Ainda assim, tais recursos revelaram-se insuficientes para a crescente ampliação do número de estudantes que demandam algum tipo de apoio para permanecer e concluir com sucesso o ensino superior. No final de 2014, o cenário dos recursos voltados para a assistência estudantil se revelava incerto, com evidências de corte e contingenciamento de gastos do governo federal, atingindo o Ministério da Educação e, diretamente, as universidades públicas³.

Tal situação, se concretizada, colocará em risco o sucesso de longo prazo das políticas de AA e a possibilidade de ampliação de democratização do ensino superior no Brasil para a próxima década. Como afirmou Zoninsein, “uma agenda falha de AA, entretanto, baseada na ilusão de que os recursos institucionais e acadêmicos existentes podem ser simplesmente realocados sem custos pode produzir resultados negativos.” (p. 116).

³ <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2015/02/universidades-federais-tem-um-terco-dos-recursos-bloqueados-pelo-mec.html> (acesso em 03/03/2015).

Este é o grande desafio colocado ao sucesso destas políticas. As ações afirmativas não podem ser concebidas apenas como uma “dança das cadeiras” na qual alguns estudantes se levantam para outros se sentarem, mantendo o mesmo número de assentos e as mesmas condições de permanência na universidade. Para a consolidação da AA e a efetiva democratização da universidade pública, será necessário o compromisso político de promoção de igualdade de oportunidades tanto no acesso quanto na permanência, a fim de que estas políticas possam produzir efeitos duradouros para os beneficiários diretos e para o conjunto da sociedade brasileira no futuro próximo.

Referências bibliográficas:

- ANHAIA, Bruna da Cruz, 2013. Educação Superior e Inclusão Social: um estudo comparado de duas ações afirmativas no Brasil: dos debates à prática. **Dissertação de Mestrado**, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
- CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JUNIOR, João. Ação afirmativa, comunitarismo e multiculturalismo: relações necessárias ou contingentes? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 29, n. 84, Feb. 2014.
- ESPIRITO SANTO, Ana Cristina do, 2013. A trajetória acadêmica e o perfil dos estudantes da Universidade Federal da Bahia nos cursos de alta demanda, pós-sistema de cotas. **Dissertação de Mestrado**, Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia (EISU/IHAC/UFBA).
- FERNANDES, Florestan, 2007 [1972]. O negro no mundo dos brancos. 2ª edição revista. São Paulo: Global.
- FRY, Peter e MAGGIE, Yvonne, 2004. Cotas raciais - construindo um país dividido? *Revista Econômica*, Niterói, Vol. 6, N. 1, pp.153-161.
- GRIN, Monica, 2004. Experimentos em ação afirmativa: versão crítica em dois tempos. *Revista Econômica*, Niterói, Vol. 6, N. 1, pp. 145-152.
- GRISA, Gregorio D., 2015. Ações afirmativas na UFRGS: racismo, excelência acadêmica e cultura do reconhecimento. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
- GUIMARÃES, Antonio S. A., 2002. Classes, Raças e Democracia. São Paulo: Editora 34.

- HASENBALG, Carlos e Silva, Nelson Valle, 1988. *Estrutura Social, Mobilidade e Raça*. São Paulo: Vértice.
- HERINGER, Rosana, 2013. “O Próximo passo: as políticas de permanência na universidade pública,” in *Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França*, ed. Angela Randolpho Paiva, 74-99. Rio de Janeiro: Ed. Pallas.
- HIRSCHMAN, Albert, 1992. *A Retórica da Intransigência: Perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Cia das Letras.
- LÁZARO, André; CALMON, C.; LIMA, S.C. S. and OLIVEIRA, L. 2012. “Inclusão na Educação Superior,” in *Ações afirmativas e inclusão: um balanço*. Cadernos do GEA. n.2 (jul./dez. 2012), 5-8. – Rio de Janeiro: FLACSO, GEA; UERJ, LPP, 2012.
- MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. Política de cotas raciais, os "olhos da sociedade" e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB). *Horiz. antropol.*, Porto Alegre , v. 11, n. 23, June 2005.
- MEDINA, Milena Martins, 2014. *Ingresso no Ensino Superior: a UNIRIO em contexto*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).
- NEVES, Clarissa E. B. 2012. *Ensino superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão*. Congresso da LASA. São Francisco (EUA), 23 a 26 de maio.
- PAIVA, Angela, 2013. Políticas públicas, mudanças e desafios no acesso ao ensino superior. In: PAIVA, A. R. (org.) - *Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França*. Rio de Janeiro: Ed. Pallas, pags.41-73.
- PEREIRA, Amilcar e ALBERTI, Verena, 2006. A defesa das cotas como estratégia política do movimento negro contemporâneo. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 37, janeiro-junho de 2006. p.143-166.
- PIOVESAN, Flávia, 2008. *Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas*. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis , v. 16, n. 3, p. 887-896.
- SANTOS, Clarissa Tagliari. 2011. *A chegada ao ensino superior: o caso dos bolsistas do PROUNI na PUC-Rio*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia/ IFCS/UFRJ.
- SILVERIO, Valter R. (org.), 2012. *As cotas para negros no tribunal: a audiência pública do STF*. São Carlos: EDUFSCAR/ Fundação Ford.
- ZONINSEIN, Jonas, 2004. Minorias étnicas e a economia política do desenvolvimento. *Revista Econômica*, Niterói, Vol. 6, N. 1, pp.105-121.