

35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS
GT30 - RELAÇÕES RACIAIS: DESIGUALDADES, IDENTIDADES E
POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO ENSINO SUPERIOR: O BALANÇO
DE UMA DÉCADA

Valter Roberto Silvério
Érica Aparecida Kawakami Mattioli
Juliana Jodas
Thais Fernanda Leite Madeira

POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO ENSINO SUPERIOR: O BALANÇO DE UMA DÉCADA

Ações Afirmativas no Brasil: breve contextualização

Ao fim da primeira década do século XXI, no Brasil, as ações afirmativas no ensino superior podem ser consideradas no seu conjunto uma política pública que efetivamente tem feito a diferença na inclusão de jovens dos segmentos sociais de baixa renda e discriminados por critérios adscritos.

A importância política e a relevância social do tema das cotas “raciais” têm marcado profundamente o debate público brasileiro durante os últimos 10 anos e, talvez, o grande marco tenha sido a audiência pública que teve lugar em 2010 no Supremo Tribunal Federal, a principal corte de justiça do país.

A audiência tratou da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF/186, apresentada ao Supremo Tribunal Federal pelo *Democratas* que é uma pessoa jurídica de direito privado, isto é, um partido político com sede na capital da República (Brasília) e utiliza a denominação abreviada de “DEM”.

A intenção do “DEM” com a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF/186), a qual teve processamento inicial no Supremo Tribunal Federal em 20 de Julho de 2009, foi demonstrar sua contrariedade em relação aos “atos administrativos da Universidade de Brasília que instituíram o programa de cotas raciais para ingresso naquela universidade. Alega-se ofensa aos artigos 1º, *caput* e inciso III; 3º, inciso IV; 4º, inciso VIII; 5º, incisos I, II, XXXIII, XLII, LIV; 37, *caput*; 205; 207, *caput*; e 208, inciso V, da Constituição de 1988. A peça inicial defende, em síntese, que “(...) na presente hipótese, sucessivos atos estatais oriundos da Universidade de Brasília atingiram preceitos fundamentais diversos, na medida em que estipularam a criação da reserva de vagas de 20% para negros no acesso às vagas universais e instituíram verdadeiro ‘Tribunal Racial’, composto por pessoas não-identificadas e por meio do qual os direitos dos indivíduos ficariam, sorrateiramente, à mercê da discricionariedade dos componentes, (...)” (fl. 9).

A ADPF/186 pode ser considerada na realidade uma ação que tinha como objetivo questionar a constitucionalidade da criação de todo e qualquer programa de ação afirmativa com provisão de cotas raciais para negros e, para tanto, tomou por base o programa da Universidade de Brasília amplamente divulgado na mídia por ter como

procedimento de verificação da pertença étnico-racial uma comissão de verificação. Ao dar entrada no Supremo Tribunal Federal (STF) o referido partido mobilizou não só a principal corte do país, mas, também, as controvérsias entre contrários e favoráveis em relação à política.

De acordo com a informação disponibilizada no sítio do Supremo Tribunal Federal, o número de requerimentos foi de 252, dentre os quais foram selecionados para a participação na audiência pública um total de 43 representantes e especialistas. Os critérios adotados para a seleção dos habilitados tiveram como objetivos garantir, ao máximo, (i) a participação dos diversos segmentos da sociedade, bem como (ii) a mais ampla variação de abordagens sobre a temática das políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior.

Um dado importante é que todos os requerentes, habilitados ou não, puderam enviar sua manifestação escrita para o endereço eletrônico *acaoafirmativa@stf.jus.br*. O material enviado foi disponibilizado no portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal. E as apresentações dos textos selecionados aconteceram entre os dias 3 e 5 de março de 2010.

A audiência pública foi um espaço no qual diferentes perspectivas, em torno das origens de nossa profunda desigualdade social, puderam se confrontar demonstrando mudanças significativas na forma como a jovem democracia brasileira tem enfrentado problemas estruturais antigos. O conhecimento e a interpretação dessas origens têm estado no centro do debate público das últimas três décadas no país, em função do surgimento de movimentos sociais inicialmente denominados de movimentos de minorias (índios, mulheres, negros) que passaram a denunciar as conseqüências socioeconômicas das discriminações com base em sua pertença étnico-racial e de gênero.

No caso específico da questão étnico-racial, desde os anos 1980 foram produzidos vários estudos que corroboraram as denúncias do movimento negro¹ em relação aos obstáculos à mobilidade social da população negra em função das discriminações raciais no mercado de trabalho, com repercussões na vida educacional de crianças e jovens negros. Os estudos de Hasenbalg (1979) e Valle Silva (1978), por exemplo, mostram que as rápidas mudanças ocorridas na estrutura social brasileira, dentro de limites de um

¹ O movimento negro brasileiro contemporâneo tem como marco de seu surgimento o ato público realizado em São Paulo no dia 7 de junho de 1978.

modelo de modernização conservadora, são o resultado de um amplo desenvolvimento econômico com enormes custos sociais. Nesse processo houve uma reordenação dos perfis de estratificação e dos processos de mobilidade social, os quais coexistem com fortes desigualdades distributivas e persistente pobreza. É com esse pano de fundo que o papel desempenhado pelas diferenciações étnico-raciais, na alocação de posições na estrutura social, passou a ser analisado no Brasil das últimas três décadas.

Em linhas muito gerais os trabalhos de Hasenbalg e Valle Silva nos permitem visualizar que as desigualdades entre negros e brancos no Brasil resultam de disparidades na distribuição regional, das diferenças de qualificação educacional e da estrutura de emprego que determina distinções na distribuição da renda. É possível inferir que a discriminação racial opera de forma central na reprodução daquelas desigualdades tornando-as persistentes. Em relação à educação, importante instrumento de distribuição de oportunidades, a persistência da diferença em anos de escolarização de negros e brancos está demonstrada no estudo de Henriques (2001) que observa o seguinte:

Apesar de a escolaridade de brancos e negros crescer de forma contínua ao longo do século, a diferença de 2,3 anos de estudo entre jovens brancos e negros de 25 anos de idade é a mesma observada entre os pais desses jovens. E, de forma assustadoramente natural, 2,3 anos de estudo é a diferença entre os avós desses jovens. Além de elevado, o padrão de discriminação racial, expresso pelo diferencial da escolaridade entre brancos e negros, mantém-se perversamente estável entre as gerações (p. 26).

Como nos lembra Feres (2010), os dados sobre desigualdade produzidos por sociólogos e economistas nos últimos trinta anos são evidência mais do que razoável de que ocorre marginalização e de que é significativa: “pretos e pardos ... têm menos que a metade da renda domiciliar per capita dos brancos” (Soares, 2008). O argumento de que a desigualdade no Brasil é de classe e não de raça parece, à primeira vista, muito convincente, mas não é verdadeiro. Os estudos sobre mobilidade social têm demonstrado que ele é falso. É o que sugerem as pesquisas de Valle Silva (1978), Hasenbalg (1979), Ribeiro (2006) e Soares (2008).

Assim, o debate, denominado pela mídia em geral, sobre as “cotas raciais” é, para alguns, pautado pela ampla produção de dados empíricos sobre desigualdade raciais e, para outros, fruto de uma convicção ahistórica da presença de um *ethos* brasileiro que nos proporcionou uma sociedade sem conflitos de qualquer ordem.

O período intitulado pela literatura de redemocratização, após a ditadura militar, tem demonstrado a ilusão dessa perspectiva ahistórica. A emergência de lutas sociais por

igualdade de tratamento, por um lado, confirmam as conclusões de várias pesquisas que relacionam as desvantagens de não-brancos, quando comparados aos brancos, a fatores extras-classes como, por exemplo, pertença étnica, racial e de gênero. Por outro lado, as mudanças sociais em curso permitem vislumbrar que o aprofundamento da democracia vem sendo acompanhado de um debate público em relação à forma como o racismo institucional opera na reprodução e manutenção dos negros e não-brancos, em geral, em três tipos básicos de desvantagens.

As desvantagens ocupacionais, os negros e não-brancos estão nas ocupações menos remuneradas, desvantagens locacionais, eles moram nas localidades com os piores equipamentos públicos de uso coletivo, por exemplo, escolas pouco equipadas e com professores substitutos e/ou precários, transporte público de péssima qualidade e atendimento a saúde de baixa qualidade. E, por último, as desvantagens educacionais, como uma das conseqüências dos dois tipos anteriores, ela é a principal responsável pela persistência das hierarquias entre brancos e não-brancos.

É contra os efeitos dessas desvantagens que perpetuam as hierarquias sociais entre os brancos e negros que a política educacional aparece como o ponto fulcral da maioria dos movimentos sociais identitários. Dito de outra forma, a superação das desvantagens, que expressam formas de discriminação e racismo, deve necessariamente passar pela garantia do direito a uma educação de qualidade e que considere a diversidade étnico-racial do povo brasileiro como um valor.

Nesse contexto, surgem e vêm se desenvolvendo as políticas de ação afirmativa. A partir da centralidade que a educação adquire para um novo ciclo de desenvolvimento do país, os segmentos discriminados e racializados no processo histórico brasileiro reivindicam e lutam, ao mesmo tempo, pelo acesso ao ensino superior de boa qualidade, em todas as carreiras, e, também, por mudanças curriculares que atualizem a participação das diferentes culturas que formam o Brasil.

É somente em um contexto de aprofundamento democrático que temas polêmicos podem emergir no debate público. Como demonstra Feres Junior (2010):

Se tomarmos uma perspectiva histórica comparada, veremos que ações afirmativas étnico-raciais foram adotadas por países logo após processos de refundação democrática. Esse foi o caso da Índia, ao se libertar do imperialismo inglês, dos EUA, com o Movimento dos Direitos Civis na década de 1960, da África do Sul, com o final do Apartheid, e esse é o caso do nosso Brasil democrático, surgido da luta contra a ditadura militar, e que tem como marco a Carta de 1988 (p. 7).

No Brasil, a idéia de um tratamento positivamente diferenciado a grupos discriminados pode ser observada já na década de 1930. Como exemplo, temos a Lei dos Dois Terços, que procurava garantir a participação majoritária de trabalhadores brasileiros nas empresas, muitas vezes, impedida pelos proprietários imigrantes. Em 1945, uma das reivindicações apresentadas no Manifesto à Nação Brasileira² diz respeito ao ensino gratuito em todos os níveis e à admissão de brasileiros negros em todos os estabelecimentos particulares e oficiais, de ensino secundário e superior do país, inclusive nos estabelecimentos militares. Nesse contexto, a educação era reivindicada na perspectiva do acesso ao sistema educacional como estratégia de mobilidade social. Mas essas reivindicações não chegaram a abalar idéias bem consolidadas que defendiam a harmonia racial brasileira³ e o caráter mestiço e miscigenado do povo brasileiro, ao contrário, algumas idéias-chaves para a formação da *identidade afro-brasileira*, insistentemente veiculadas nos anos 1930, ainda estão presentes nas discussões de políticas raciais da atualidade, como aponta Guimarães (2009).

As resistências em relação a um tratamento cidadão aos não brancos parecem ter origens, de acordo com Alencastro (2010), no passado escravista, a partir de três deformidades que constituem o pecado original da sociedade e da ordem jurídica brasileira e traduzem os obstáculos para o desenvolvimento da cidadania no país.

O autor elenca como primeira deformidade a impunidade garantida aos proprietários de indivíduos ilegalmente escravizados. A segunda, a violência e as torturas infligidas aos escravos e a ausência de uma cidadania efetiva para os libertos. E, por último, a difusão das arbitrariedades engendradas pelo escravismo para o país inteiro. As três formas de arbitrariedades podem ser encontradas, ressignificadas, nas práticas sociais e políticas cotidianas contemporâneas.

Contudo, a primeira proposta legislativa com o objetivo de promover justiça social, conforme mostra Medeiros (2005), surge em 1983, como Projeto de Lei nº 1.332, de Abdias Nascimento, na ocasião, deputado federal. A proposta dispunha sobre ação compensatória visando à implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos da sociedade, abrangendo as áreas do emprego público e

² Resultado da Convenção Nacional do Negro Brasileiro, organizada pelo Teatro Experimental do Negro fundado por Abdias Nascimento (MEDEIROS, 2005).

³ O livro *Casa-grande e senzala*, de Gilberto Freyre, publicado em 1933, influenciou fortemente a imagem positivada da mestiçagem brasileira, símbolo da nossa sociedade supostamente não racista, a qual se popularizou sob a expressão “mito da democracia racial brasileira”.

privado, e da educação, por meio do estabelecimento de cotas para negros (homens e mulheres), além de dispor sobre a incorporação da imagem positiva da família afro-brasileira ao sistema de ensino, nos materiais didáticos e complementares, além da introdução da história das civilizações africanas e do negro africano no Brasil, como comenta Moelecke (2002). O projeto não chega a ser aprovado pelo Congresso Nacional, mas as reivindicações nele contidas permaneceram⁴. Nesse momento, de reorganização e mobilização do movimento negro⁵ brasileiro, o mito da democracia racial passa a ser denunciado e o poder público é pressionado para o enfrentamento da problemática racial.

Nesse cenário de reivindicações, inclusive dos movimentos indígenas⁶ na luta pelo direito à terra e participação na formulação de políticas indigenistas, é promulgada a nova Constituição Federal, em 1988, que indica um reconhecimento da existência de um problema de discriminação racial, étnica e de gênero, e de restrições em relação às pessoas com deficiência física no país, sinalizado por meio de algumas ações, embora ainda muito circunstanciais. Na década de 90, entretanto, algumas mudanças são introduzidas nesse cenário. O movimento negro, atuando no sentido de requerer a definição de políticas públicas para a população negra, apresenta o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, sugerindo medidas de promoção da igualdade racial no trabalho, de proteção no mercado de trabalho às mulheres, concessão de bolsas remuneradas para adolescentes negros de baixa renda, para o acesso e conclusão dos então chamados primeiro e segundo graus; desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta e garantia da representação proporcional dos grupos étnicos raciais nas campanhas de comunicação do governo.

Após um processo que envolveu denúncias contra o Estado brasileiro – o qual apresentou explicações distintas e contraditórias para tentar justificar o descumprimento dos compromissos que a assinatura da Convenção 111 da Organização Internacional do

⁴ “(...) como é o caso das bolsas de estudos para negros no Instituto Rio Branco, criadas no Governo Fernando Henrique, e das modificações curriculares recentemente instituídas pelo Governo Lula, por meio da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que, alterando o art. 1º da Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), torna obrigatório, nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, o ensino de história e cultura afro-brasileiras” (MEDEIROS, 2005, p. 126).

⁵ Segundo Guimarães (2003b), “nos anos 70, já não era o “preconceito racial”, mas a “discriminação racial” o principal alvo da mobilização negra. Essa foi uma diferença crucial em relação às décadas passadas: a pobreza negra passou a ser tributada às desigualdades de tratamento e de oportunidades de cunho “racial” (e não apenas de cor). E os responsáveis por tal estado já não eram os próprios negros e sua falta de união, mas o *establishment* branco, governo e sociedade civil; numa palavra, o racismo difuso na sociedade brasileira. Ou seja, a posição da massa negra e a sua pobreza, tanto quanto a condição de inferioridade salarial e de poder dos negros mais educados, seria fruto desse racismo que se escondia atrás do “mito da democracia racial” (p. 248).

⁶ As reivindicações e lutas indígenas tiveram início como movimento com as assembleias indígenas em 1974. Esse movimento ganha força com a presença de diferentes indígenas e suas lideranças no Congresso Nacional durante a Constituinte de 1988.

Trabalho implicava - nesse mesmo ano (1995), durante um seminário realizado em Brasília, o Ministério do Trabalho reconheceu a existência do racismo⁷ e da discriminação racial no país e assumiu o compromisso de criar um grupo de trabalho que se ocupasse da implementação da Convenção 111 (MEDEIROS, 2005).

Nesse período, diversas atuações dos movimentos sociais em torno da temática racial ocorreram no Brasil. Dentre elas podemos destacar a *Marcha Zumbi contra o racismo, pela cidadania e pela vida*⁸, ocorrida em Brasília, no dia 20 de novembro de 1995, iniciativa do movimento negro, a qual reuniu diversos ativistas do país num ato de indignação e protesto contra “as condições subumanas” em que se encontrava “o povo negro no país”, em função dos processos de exclusão social determinados pelo racismo e pela discriminação racial presentes na sociedade, e para exigir do Estado medidas legais que contemplassem tais reivindicações.

As discussões fomentadas por ocasião do Seminário Internacional *Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos*, de 1996, permitiram que a percepção do país como uma democracia racial se tornasse cada vez menos consensual e que diferentes setores da sociedade tivessem sua agenda política marcada pelo debate sobre o racismo como elemento constitutivo de nossa sociedade. De fato, Guimarães (2009) considera que foi basicamente o descrédito da ideologia da democracia racial que forçou o governo brasileiro a buscar o *multiculturalismo* como doutrina provisória e promover acesso diferenciado ao ensino superior de grupos historicamente definidos de forma racializada pela inferiorização. Outro grande marco em torno das questões étnico-raciais foi a *III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata*, de 2001, em Durban, na África do Sul. No Brasil, houve um processo preparatório para a Conferência de Durban responsável por grande mobilização

⁷ Para o nosso entendimento do racismo fundamenta-nos no significado atribuído por Guimarães (1999), para quem racismo significa legitimar diferenças sociais a partir de diferenças biológicas. Além disso, para o autor, o racismo está presente quando a noção de superioridade ou inferioridade cultural de povos, etnias ou grupos, é usada para justificar desigualdades e diferenças. Racismo pode referir-se também à “atitudes (tratar diferencialmente as pessoas de diferentes raças e culturas, ou seja, discriminar) e a preferências (hierarquizar gostos e valores estéticos de acordo com a idéia de raça ou de cultura, de modo a inferiorizar sistematicamente características fenotípicas raciais ou características culturais)” (p. 115). Buscando precisar melhor o termo, Guimarães (1999) ainda define o racismo “(...) quando grupos humanos considerados raças ou identificados por traços raciais ou racializados são sistematicamente postos em situação desvantajosa do ponto de vista econômico, político, social e cultural. Neste caso, as desigualdades sociais são ditas raciais quando se encontrem e se comprovem mecanismos causais operando ao nível individual e social que possam ser retracados ou reduzidos à idéia de raça. Neste sentido, racismo não é mais uma ideologia que justifica desigualdades, mas um sistema que reproduz tais desigualdades” (p. 115).

⁸ Marcha organizada pelo Movimento Negro em 1995, em homenagem aos 300 anos da morte do líder negro brasileiro Zumbi dos Palmares. Essa manifestação resultou em documento oficial apresentado ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, tratando das condições de desigualdade da população negra no Brasil.

por parte do movimento negro e setores da sociedade civil reclamando o reconhecimento das desigualdades raciais do país e a necessidade de adoção de medidas pelo governo. De qualquer modo, para Guimarães (2009), “quando o governo se viu diante da necessidade de admitir a adoção de políticas afirmativas para sua população (...), ao menos programaticamente, em 2001, já havia corpo discursivo tecido internamente que justificava sua pertinência social, econômica e cultural ao Brasil” (p. 28). Evidentemente, o contexto internacional também foi importante para subsidiar discussões a respeito do racismo, discriminação e preconceito como efeitos da colonização de países latino-americanos e africanos e contribuir para a mobilização do governo em adotar medidas de contemplassem os anseios, postos há décadas no Brasil, de grupos historicamente subalternizados.

Entretanto, o surgimento de conselhos de desenvolvimento e a participação da comunidade negra, no plano estadual e municipal; o reconhecimento, no plano federal, da existência da discriminação racial e do racismo; e o aumento e divulgação de pesquisas empíricas nessa área estão entre as ações que mais contribuíram para dar destaque às desigualdades sociais entre negros e brancos no país. Particularmente no sistema educacional brasileiro, Henriques (2001) mostrou que a seletividade ou a exclusão racial e étnica poderia ser observada por meio de estudos e indicadores que apontavam para a existência de uma desigualdade crônica entre negros/indígenas e brancos no sistema. O autor constatou, ademais, que a desigualdade racial no país aparecia mais acentuadamente quanto mais elevado era o nível do ensino formal.

Ação afirmativa no contexto educacional

Embora o debate sobre políticas de ação afirmativa no Brasil tenha tido repercussão em distintas disciplinas de conhecimento como Antropologia, Direito e Sociologia, ele incide com mais força no campo da formação educacional pelos vínculos socialmente constituídos entre educação com a idéia de democracia, em função dos fundamentos históricos e políticos homogeneizantes dos sistemas educacionais contemporâneos.

Silva (2002), por exemplo, mostrou como na década de 1930, os Pioneiros da Escola Nova inseriram a educação no projeto mais amplo de construção de uma nova sociedade brasileira, concebendo-a como instrumento de democratização e de transformação social. A autora chama a atenção para os diferentes projetos educacionais

que foram sendo propostos ao longo de diferentes momentos históricos, nos quais se redefiniam a função da educação. Assim, no final da década de 1960 o otimismo dos anos 30 deu lugar a uma certa desconfiança quanto à capacidade transformadora da educação. A partir desse período algumas perspectivas teóricas passam a colocar assento maior no papel de reprodução e manutenção das desigualdades sociais proporcionada pela educação.

Notamos que essa discussão é de certa forma, retomada na argumentação em defesa da política de ação afirmativa nos primórdios do século XXI no Brasil, evidentemente com um deslocamento que não mais situa a Educação num contexto pré-desenvolvimentista, na chave de uma sociedade urbana, industrial, assexuada e branca, mas na chave da pluralidade étnico-cultural e da inclusão social. A introdução das perspectivas da diversidade e da diferença no campo da Educação cria um movimento de crítica ao fechamento do sistema de ensino em relação às diferenças, de modo que categorias como “etnia” e “raça” passam a problematizar a idéia de um ensino neutro e laico.

Desdobramento das Ações Afirmativas no Ensino Superior: o debate teórico e o processo de implementação dos diferentes programas

Em uma primeira aproximação ao quadro do controvertido debate contemporâneo acerca das políticas de ação afirmativa no Brasil, podemos observar um conjunto de estratégias argumentativas que tensionam o campo discursivo em torno dessa questão e, de modos distintos, parecem ter respaldado a configuração dos também diferentes programas de ação afirmativa no ensino superior brasileiro. A discussão sobre a adoção de políticas de ação afirmativa abrange desde o tema da identidade étnico-racial ao projeto de nação, das relações raciais à questão da justiça social, da política educacional às políticas sociais, como salienta Feres Junior (2004). Esse debate tem se centrado principalmente em dois aspectos: na polaridade *garantia de direitos* ou *estabelecimento de privilégio*, conseqüência de diferentes interpretações da Constituição Federal e de posturas distintas em termos normativos com relação a noções de igualdade e justiça; e na discussão sobre o *estatuto da raça*⁹ como categoria válida para a explicação e

⁹ Para a compreensão do termo *raça*, apoiamo-nos em estudos anteriores de Silvério (2002, 2003, 2006) e Guimarães (2002, 2003), de modo que *raça*, como a tomamos neste estudo, não corresponde a qualquer conceito biológico científico e geneticamente válido, mas um conceito sociológico analítico “que se refere a algo que orienta e ordena o discurso sobre a vida social” (GUIMARÃES, 2003a). Silvério (2002), com base em Paul Gilroy e Stuart Hall, diz que a *raça* tem sido usada como *status* de classe (ou de grupo) e de poder

compreensão das desigualdades sociais. De modo geral, podemos agrupar os argumentos utilizados na justificação das políticas de ação afirmativa em pressupostos históricos, econômicos, antropológicos e políticos, presentes no debate nacional.

Os princípios mais acionados discursivamente no debate são o da *igualdade* e o da *reparação*, segundo os quais, respectivamente, podemos conceber políticas de ação afirmativa como estratégia de promoção da igualdade na medida em que, reconhecendo que a população negra e indígena foram alvos de marginalização e discriminações raciais historicamente impostas, promova o acesso a bens fundamentais; ou enquanto uma política de reparação cujo propósito seria eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros. Enfatiza-se as raízes históricas que dão sustentação à defesa do movimento negro em relação aos direitos dos escravos e afrodescendentes, como ilustra a fala de Alencastro (2010):

Assim, ao contrário do que se tem dito e escrito, a discussão relançada nos anos 1970-1980 sobre as desigualdades raciais é muito mais o resultado da atualização das estatísticas sociais brasileiras, num contexto de lutas democráticas contra a ditadura, do que uma propalada « americanização » do debate sobre a discriminação racial em nosso país. Aliás, foram estas mesmas circunstâncias que suscitaram, na mesma época, os questionamentos sobre a distribuição da renda no quadro do alegado « milagre econômico ». Havia, até a realização da primeira PNAD incluindo o critério cor, em 1976, um grande desconhecimento sobre a evolução demográfica e social dos afrodescendentes.

De fato, no Censo de 1950, as estatísticas sobre cor eram limitadas, no Censo de 1960, elas ficaram inutilizadas e no Censo de 1970 elas eram inexistentes. Este longo período de eclipse estatística facilitou a difusão da ideologia da “democracia racial brasileira”, que apregoava de inexistência de discriminação racial no país. Todavia, as PNADs de 1976, 1984, 1987, 1995, 1999 e os Censos de 1980, 1991 e 2000, incluíram o critério cor. Constatou-se, então, que no decurso de três décadas, a desigualdade racial permanecia no quadro de uma sociedade mais urbanizada, mais educada e com muito maior renda do que em 1940 e 1950. Ou seja, ficava provado que a desigualdade racial tinha um caráter estrutural que não se reduzia com progresso econômico e social do país. Daí o adensamento das reivindicações da comunidade negra, apoiadas por vários partidos políticos e por boa parte dos movimentos sociais.

As políticas de discriminação positiva aparecem em vários argumentos como opções que têm custos e benefícios sociais para os países que as implementam, nesse

político. Para Guimarães (2002, p.50), raça é uma categoria socialmente construída que é “não apenas uma categoria política necessária para organizar a resistência ao racismo no Brasil, mas é também categoria analítica indispensável: a única que revela que as discriminações e desigualdades que a noção brasileira de “cor” enseja são efetivamente raciais e não apenas de “classe”.

sentido elas são observadas no seu potencial de maximizar benefícios e minimizar custos, estabelecendo parâmetros de inclusão e exclusão efetivas dos grupos alvo¹⁰.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou do próprio Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstram a perenidade das desigualdades entre negros e brancos no país. Desta forma, a perenidade das desigualdades raciais não é uma construção discursiva e retórica, ela tem raízes, como nos lembra Alencastro, nas deformidades que se estruturaram desde o século XIX. No entanto, os estudos do IPEA têm demonstrado que a persistência das desigualdades raciais no Brasil não podem ser explicadas unicamente pelos efeitos inerciais do passado, nem apenas pelas diferentes condições socioeconômicas. Uma parcela significativa das desigualdades observadas entre negros e brancos decorre da existência de mecanismos discriminatórios associados à raça/cor.

De fato, o que os estudos têm observado é a importância do racismo, do preconceito e da discriminação racial como mecanismos de realimentação das desigualdades sociais no Brasil. Há uma parcela não desprezível dessa desigualdade social que, do ponto de vista estatístico, deve ser atribuída diretamente à discriminação racial. As políticas de cunho universalistas têm tido, assim, importante papel na melhoria de vida das populações de mais baixa renda, o que equivale dizer, das populações majoritariamente negras. De fato, os maiores beneficiários das políticas de proteção social de cunho universal foram as populações negras. Iniciativas como o Programa Bolsa Família, a Previdência Rural, a ampliação da assistência social, a universalização da educação fundamental proporcionaram em grande medida a inserção da população negra nos programas sociais.

Entretanto, a despeito de tais avanços, o que se observa é que os diferenciais de qualidade de vida entre negros e brancos no Brasil mantêm-se presentes. As políticas clássicas de cunho universalista não foram capazes de enfrentar a desigualdade proveniente do racismo e de seus desdobramentos: o preconceito e a discriminação raciais. O racismo institucional, conclui Theodoro (2010)¹¹, está presente não apenas na educação, mas também nos demais segmentos da ação pública.

¹⁰ Ver a discussão de Weisskopf (2005 *apud* SILVÉRIO, 2006).

¹¹ Ver o texto **Desigualdade racial e políticas públicas no Brasil** apresentado pelo Diretor do Ipea, Mario Theodoro, na audiência pública do STF de 03 a 05 de março de 2010.

Desde o período das redemocratizações sulamericanas, as noções de minorias e raça vêm sendo atualizadas e adquirindo sentidos de inclusão social, como ensina Ilka Boaventura Leite (2002 & 2008), sentidos mais amplos do que aqueles que dependem do crivo do debate científico e do poder discricionário da definição de unidades sociais característico de Estados coloniais¹².

De acordo com Jardim (2010)¹³, as cotas reforçam duas áreas de atuação, a saber: a primeira diz respeito ao necessário envolvimento das universidades públicas nesta rede de ações afirmativas. O ingresso de cotistas visa garantir e agilizar essa qualificação contemplando as perspectivas étnico-raciais em diferentes campos do conhecimento. Uma segunda frente refere-se à presença de afro-descendentes e indígenas, na vida acadêmica e na formulação de políticas públicas, na condição de pares, como uma condição fundamental para dar visibilidade a esses segmentos no sentido de promover a dignidade humana a partir de sua efetiva participação.

De acordo com Feres Junior (2010) políticas direcionadas para grupos étnicos foram criadas pela primeira vez na Índia, com a constituição de 1950, e não nos EUA, como muitos acreditam (Nesiah, 1999). Historicamente, onde quer que tenha sido implantada, a ação afirmativa baseou-se em três justificações substantivamente distintas: reparação, justiça social e diversidade.

A reparação é, entre as justificações, talvez a mais popular. Seu fulcro é a idéia de que uma injustiça profunda foi cometida no passado da nação e que, portanto, medidas reparatórias devem ser tomadas para dirimir essa injustiça. Ou seja, esse argumento requer uma interpretação do passado histórico de nosso país. No caso dos negros no Brasil, essa injustiça foi a escravidão.

Por fim temos a terceira justificação das políticas de ação afirmativa, a diversidade. Segundo esse argumento, todos os seguimentos sociais devem estar representados nas instituições de prestígio, afluência e poder em uma sociedade verdadeiramente democrática. Esse argumento, de origem norte-americana e não muito

¹²Mais recentemente, de 1988 a 2001, testemunhamos um período de reformas constitucionais na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, México (1993). Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela. México passa por uma nova reforma em 2001. As constituições de 88 no Brasil e México 2001 respondem com diferentes medidas os pleitos dos movimentos indígenas. Segundo Iturralde, encontramos na experiência sul-americana inúmeros esforços no sentido de formular políticas públicas de atenção a direitos étnicos no sentido de reparar danos históricos ocasionados pela invisibilização de protagonistas e, por conseguinte, de acesso à cidadania: “Os novos textos constitucionais contemplam algum reconhecimento da diversidade cultural e lingüística e, em alguns casos, adotam regimes de direitos específicos” (ITURRALDE, 2005; p. 26). Tais processos refletem uma década de reformas constitucionais e que, como resultado, promoveram a proteção de tradições, reconhecimento da existência legal e de reformas em que “as constituições garantiram a identidade étnica como um direito fundamental” (p. 29).

¹³ Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/UFRGS_APublica_3marco2010.pdf>

comum no discurso jurídico brasileiro, tem duas interpretações possíveis. A primeira é similar à da justiça social exposta acima: o alijamento sistemático de um grupo social dessas posições em si já constitui uma injustiça. Contudo, ela não raro vem acompanhada de um discurso de elogio da diferença cultural em si e de relativismo cultural, segundo o qual todas as culturas devem ter igual valor. A segunda é baseada na idéia de que a diversidade contribui para a qualidade das próprias instituições que a promovem: o ensino universitário e a experiência universitária seriam enriquecidos pela inclusão de pessoas com diferentes histórias de vida, que até então estavam ausentes desse espaço. Esse é um argumento que coloca a expediência à frente do princípio. O que se defende não é o valor da diversidade em si, mas as conseqüências benignas que ela traz para a educação.

Entre as universidades que têm programas de inclusão racial, a idéia central é utilizar de modo instrumental a noção socialmente compartilhada de “raça” para reverter o quadro de desvantagens educacionais, sociais e econômicas que atingem pretos e pardos no Brasil. Incluir grupos sub-representados no ensino superior não significa referendar a noção científica de “raça” ou adotar identidades raciais politizadas como padrão de medida, mas utilizar critérios que socialmente implicam desvantagens competitivas como uma forma de produzir mais igualdade.

O argumento da diversidade de categorias se articula com o da instabilidade das identidades raciais, e este com o da impossibilidade de se distinguir com algum grau de confiança quem é branco e quem é negro no Brasil. Para Feres Junior (2010), esse ciclo de falácias tão comumente explorado por alguns dos oponentes mais aguerridos das “cotas”, se levado a sério, conduziria a conclusões absurdas, como a de que não há discriminação racial ou racismo no Brasil.

Esse debate, de certo modo, somado às pressões de grupos da sociedade civil organizados tem repercussão nos diferentes desenhos dos programas de ação afirmativa das universidades brasileiras que adotaram esse tipo de política. A autonomia das universidades em definirem seus critérios com base em diferentes princípios de justificação para a implementação de tal medida pode ser observada hoje na diversidade de programas, traduzida em diferentes formas de ingresso, público alvo e percentuais de vagas destinadas, por exemplo.

As instituições de ensino superior e os programas de ação afirmativa

A presente comunicação se pautou em levantamentos realizados por Jodas e Kawakami (2011), do Núcleo de Estudos Afro-brasileiro (Neab/UFSCar), junto aos sítios eletrônicos das instituições de ensino superior (IES) do Brasil, públicas (municipais, estaduais ou federais), na qual se considerou as organizações acadêmicas intituladas faculdades, centros universitários, institutos federais e universidades de acordo com os dados do Ministério da Educação- MEC¹⁴. Dessa forma, foram identificadas 257¹⁵ IES, distribuídas regionalmente da seguinte forma: 96 no Sudeste, 66 no Nordeste, 48 no Sul, 28 no Norte e 19 no Centro-oeste, dentre as quais 115 possuem algum tipo de medida de ação afirmativa para ingresso nos seus cursos de graduação, universo a partir do qual foram coletadas as informações sistematizadas na Tabela 1. Isso significa que, dentre o total de IES em funcionamento no país, 44,7%, no período compreendido entre 2002 a 2010, implementaram medidas afirmativas para o ingresso nos cursos de graduação. Destas, 65 IES possuem alguma medida afirmativa para o ingresso de estudantes indígenas no ensino superior, seja em cursos para formação de professores indígenas, seja nos demais cursos de graduação, representando 56,5% das IES com medidas de ação afirmativa no país.

Tabela 1 - Distribuição regional do total de IES no Brasil, em número absoluto, das que possuem ação afirmativa e das que possuem ações específicas para indígenas, 2011.

Regiões	Total de IES	IES com Ações Afirmativas	IES com ações afirmativas para indígenas
Norte	28	15	13
Nordeste	66	35	17
Centro-Oeste	19	13	9
Sudeste	96	30	15
Sul	48	22	13
Total	257	115	67

Fonte: JODAS e KAWAKAMI, 2011.

Podemos notar que, do total de IES com ação afirmativa no Brasil, 35 instituições estão localizadas na região Nordeste e 30 na região Sudeste. Na região Sul encontram-se 22, no Norte 15 e no Centro-oeste 13 instituições. Contudo, ao considerarmos esses mesmos valores, em função do número total de instituições de ensino público

¹⁴ Disponível em <http://emec.mec.gov.br/>, último acesso 08/08/2011.

¹⁵ É importante ressaltar que a Faculdade de Tecnologia (FATEC), possui um total de 48 Instituições distribuídas em todo o Estado de São Paulo, nesse caso, computamos apenas uma FATEC. Se considerássemos o conjunto dessas instituições teríamos 304 IES público no país.

identificadas nas distintas regiões, verificamos que o Sudeste, embora apresente 30 instituições de ensino superior com medidas afirmativas, é a região que, proporcionalmente ao seu número total de instituições, apresenta o menor número de universidades que adotou algum tipo de política afirmativa de acesso diferenciado a grupos historicamente desfavorecidos.

A Tabela 1 mostra também que o Centro-oeste é a região cujas instituições de ensino superior público mais adotaram políticas de ação afirmativa, já que das 19 instituições de ensino superior público da região, 13 adotaram esse tipo de medida, ou seja, 68,4% do total das instituições. Em seguida, destaca-se o Nordeste, onde mais da metade de suas IES (53%) apresenta alguma política de acesso diferenciado no ensino superior. As informações contidas na Tabela 1 nos revelam, desse modo, que embora as regiões Sudeste e Sul abriguem, respectivamente, o primeiro e o terceiro maior número de instituições públicas de ensino do país, elas têm demandado menos esforços no sentido de implementar políticas de ação afirmativa para acesso ao ensino superior.

Em relação às políticas afirmativas para ingresso de indígenas no ensino superior, podemos notar que na região Norte, praticamente todas as IES que possuem ação afirmativa, a possuem para estudantes indígenas (86,6%), seguida pelas regiões Centro-Oeste e Sul com 69,32% e 59% do total de ação afirmativa voltadas para as populações indígenas. No Sudeste, as medidas para ingresso de indígenas representam 50% do total e no Nordeste, apenas 42,8% de medidas de ingresso para indígenas em relação ao total de medidas de ação afirmativa.

Já a análise dos dados evidenciados na Tabela 2, abaixo, aponta que no período de 2002 a 2010, portanto, desde o estabelecimento do primeiro sistema de reserva de vagas no Rio de Janeiro, de modo geral, houve um crescimento do número de instituições de ensino superior a implementar políticas de ação afirmativa no passar dos anos. Verificamos que no período compreendido entre 2002 a 2004, foram 34 IES que instituíram alguma medida afirmativa, em seguida, de 2005 a 2007, outras 38 instituições se somam às primeiras que já tinham implementado esse tipo de política.

No período seguinte, entre 2008 a 2010, outras 43 instituições adotam políticas de ação afirmativa, totalizando 115 instituições no país com alguma modalidade de acesso diferenciado. Esse é um número significativamente alto, tendo em vista a recepção inicial não favorável das discussões inicialmente fomentadas no debate público acerca da implementação de ações afirmativas no ensino superior e se contrastado com as

expectativas de um conjunto de intelectuais que chegaram a fazer um prognóstico muito menos favorável na ocasião do Seminário *Multiculturalismo e Racismo* que antecipava discussões em torno do tema, em 1996 (SOUZA, 1997).

Tabela 2 - Natureza jurídica das instituições de ensino superior que adotaram políticas de ação afirmativa entre 2002 e 2010¹⁶, em número absoluto.

Ano de Aplicação	Natureza Jurídica			Total
	Federal	Estadual	Municipal	
2002-2004	8	26	-	34
2005-2007	26	10	2	38
2008-2010	35	7	1	43
Total de IES com AA	69	43	3	115
Total de IES no Brasil	105	70	82	257

Fonte: JODAS e KAWAKAMI, 2011.

A análise dos dados da Tabela 2 mostra também o expressivo número de instituições de natureza federal que adotaram políticas de ação afirmativa, desde 2005 e a importante efetivação das universidades estaduais na adoção de medidas afirmativas: somam-se 69 de um total de 105 das instituições federais, o equivalente a 60% das IES. A maior discrepância encontra-se entre as instituições municipais, em que apenas 3 de um total de 82 instituições adotaram alguma medida afirmativa de ingresso nos seus cursos de graduação. O avanço das instituições estaduais e federais na implementação desta política nos dá a dimensão da necessidade de alguma medida de apoio e incentivo tanto por parte dos governos estaduais, visando atender às especificidades e demandas dos diferentes grupos sociais, quanto do governo federal, objetivando também a permanência dos diferentes grupos beneficiados pelos programas de ações afirmativas, garantindo a redistribuição dos recursos necessários para a manutenção das políticas de ação afirmativa nas diferentes instituições de ensino superior.

Mais especificamente, o tratamento das informações levantadas sobre o acesso diferenciado de estudantes indígenas nos cursos das 115 IES indicou distintas formas de ingresso no ensino superior por meio de ações afirmativas, que podem se combinar, conforme apresenta a Tabela 3.

¹⁶ Em alguns casos houve mais de um ano de implementação de política de Ação Afirmativa, como é o caso da Universidade Federal do Tocantins (UFT) que através da Resolução do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão instituiu reserva de vagas para indígenas em 2004 e dois anos depois, em 2006, através da Resolução n° 11/2006, estabeleceu curso de Licenciatura Intercultural Indígena. Em casos como este, foi considerada a primeira data de implementação, nesse exemplo, o ano de 2004.

Tabela 3 - Modalidades de ação afirmativa para ingresso no ensino superior público brasileiro, 2002 a 2010.

Ação Afirmativa	Total de IES (Nº absoluto)
Somente reserva de vagas	61
Somente acréscimo de pontos (bônus)	12
Somente vagas suplementares	5
Somente Licenciaturas Interculturais	7
Reserva de vagas e Licenciatura Intercultural	12
Acréscimo de pontos e Licenciatura Intercultural	1
Reserva de Vagas e Vagas Suplementares	13
Reserva de Vagas e Acréscimo de Pontos	2
Reserva de Vagas, Vagas Suplementares e Licenciatura Intercultural	2

Fonte: JODAS e KAWAKAMI, 2011.

A primeira modalidade de ação afirmativa para ingresso no ensino superior, informada na Tabela 3, pelo sistema de *reserva de vagas*, corresponde a qualquer percentual do total das vagas existentes destinado a candidatos beneficiários das ações afirmativas, popularmente conhecido como sistema de cotas. Esse tem sido o formato mais utilizado pelas IES para privilegiar o acesso de estudantes no ensino superior. Nesse formato, as vagas que eventualmente não venham a ser preenchidas pelos candidatos aos quais foram reservadas, poderão ser ocupadas pelos demais candidatos da ampla concorrência no processo seletivo. Nessa modalidade, podem ser reservados número ou percentuais de vagas diferentes para beneficiários dos distintos grupos sociais que serão alvo das ações afirmativas.

O sistema de *acréscimo de pontos* beneficia o candidato alvo da política de ação afirmativa concedendo-lhe pontos ou bônus que serão acrescidos em sua nota final, obtida no exame de seleção de ingresso, em geral, de acordo com critérios que pontuam diferentemente o fato de o candidato ser oriundo da rede pública de ensino, de localidades rurais ou geográficas, pertencer a determinados grupos étnico-raciais, entre outros. Em geral, há a explicitação, nos Editais dos vestibulares, da fórmula matemática utilizada para calcular a pontuação a ser acrescida.

As *vagas suplementares* constituem outra modalidade identificada de ação afirmativa para ingresso no ensino superior e são vagas criadas além das vagas existentes tradicionalmente, para atender ao objetivo de destinar um número específico de vagas para candidatos alvos da política de ação afirmativa para ingresso, geralmente destinadas aos estudantes indígenas, de uma a duas vagas a mais nos cursos de graduação, com exceção das universidades estaduais do Paraná, que desde 2001 têm acrescido 6 vagas a

mais em cada um de seus cursos de graduação e da Universidade Federal do Paraná que destina 10 vagas a mais em seus cursos para concorrência exclusiva de estudantes indígenas.

A *Licenciatura Intercultural* foi incluída nesse estudo como uma política de ação afirmativa para ingresso no ensino superior porque reserva vagas, ou melhor, todo um curso, para estudantes cujo componente étnico-racial os identifica como pertencentes a grupos sociais de minorias, nesse caso, indígenas, ampliando o seu acesso ao ensino superior. Trata-se de uma política para formação de professores indígenas em nível superior, em função da exigência historicamente constituída de grupos indígenas pela oferta de cursos específicos de licenciatura para estudantes auto-declarados indígenas. As licenciaturas interculturais foram criadas a partir de uma demanda indígena de formação de professores em cursos específicos, e constituem, de acordo com Paulino (2008), a primeira iniciativa a garantir uma política de acesso para estudantes indígenas à universidade pública. As licenciaturas interculturais identificadas são cursos de formação de professores nas áreas de Ciências Sociais e Humanidades, Ciências da Natureza, Artes e Linguagem. As IES que oferecem as Licenciaturas para formação de professores indígenas ou para docência em escolas indígenas têm oferecido desde 30 até 70 vagas em seus cursos. O maior número de vagas destinadas ao Curso de Graduação denominado "Licenciatura Intercultural Indígena do Sul da Mata Atlântica" foi identificado na Universidade Federal de Santa Catarina, com 120 vagas. Muitos dos cursos de licenciatura indígena identificados nesse estudo têm recebido ou receberam recursos do Governo Federal por meio do Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas - PROLIND, como uma política pública da União a ser implementada pelas IES públicas federais e estaduais de todo o país. As Licenciaturas Interculturais, em sua maioria, são cursos de 4 anos, estruturados em etapas de estudos presenciais – geralmente nos períodos de férias e recessos escolares, etapas de atividades cooperadas entre docentes e cursistas nas localidades indígenas, estágio curricular supervisionado e trabalho de conclusão de curso. Em geral, os cursos têm ênfase em ciências da natureza, ciências sociais e ciências exatas.

Constatamos ainda, pela leitura da Tabela 3, que a maior parte das instituições de ensino superior, 53% do total, adota como mecanismo de acesso diferenciado aos seus cursos de graduação o sistema de reserva de vagas e 10,4% utilizaram o sistema de acréscimo de pontos como medida de ação afirmativa. As licenciaturas interculturais,

exclusivamente, são ofertadas por 7 instituições. O acesso exclusivamente por meio da política de ação afirmativa que permitiu a criação de vagas suplementares também é reduzido, verificado em apenas 4,3% das instituições. Observamos ainda, em relação às diferentes modalidades de ação afirmativa para ingresso no ensino superior, em que a combinação reserva de vagas e licenciatura intercultural, equivalente a 10,4% das IES ou reserva de vagas e vagas suplementares, correspondendo a 11,3% apresentaram medidas são medidas significativas para o ingresso em cursos de graduação do universo analisado. Os dados, tomados em conjunto, nos permitem afirmar que o sistema de reserva de vagas tem sido o principal meio de acesso a grupos historicamente discriminados ao ensino superior público no Brasil, desde 2002.

Outra categoria de análise refere-se aos beneficiários das políticas de ação afirmativa em que se pode notar a variedade de populações e minorias atendidas. Apesar dessa variedade e as denominações as mais variadas que lhes são atribuídas¹⁷ e contrariando o argumento de que não seria viável a aplicação de medidas dessa natureza no país dada a dificuldade de se identificar a pertença étnico-racial dos sujeitos¹⁸, observamos que os beneficiários estão claramente definidos nos diferentes programas. Nas circunstâncias onde o grupo beneficiário eram negros (pretos e pardos) e indígenas, subdividimos as categorias para possibilitar a compreensão do caráter da política afirmativa: se a mesma possuía recorte étnico-racial ou recorte social (com critério focado na classe econômica), pois em muitos casos a instituição que beneficiava os negros ou indígenas o fazia desde que fossem provenientes da rede pública de ensino, não sendo suficiente, portanto, declaração ou auto-declaração informando sua pertença étnica ou racial. O que Guimarães (2009, p. 30) observa é que as ações afirmativas adotadas “podem ser mais ou menos plasmadas por critérios étnicos. (...) De modo geral, quando tais políticas estão expressas num idioma puramente racial, é a “cor” o critério utilizado; quando o idioma étnico está presente, é a “raça” o marcador definitivo”.

Sistematizamos as informações levantadas, de modo que reunimos 18 grupos (não excludentes entre si) de beneficiários dos distintos programas de ação afirmativa identificados pela pesquisa documental realizada junto a Leis, Decretos, Deliberações,

¹⁷ Não pudemos, nesta apresentação, discutir as diversas denominações que lhes são aplicadas nos textos que regulamentam ou orientam a implementação dos distintos programas de ação afirmativa.

¹⁸ Para um exame das concepções nas quais se baseiam os argumentos elaborados pelos que se posicionam contrariamente à implantação da política de ação afirmativa, ver, por exemplo, Feres Junior (2004), Munanga (2009) e Guimarães (2009).

Resoluções, Editais de Vestibulares, Regimentos e Manuais dos candidatos das IES estudadas (JODAS e KAWAKAMI, 2011), conforme apresenta a Tabela 4:

Tabela 4 - Beneficiários das políticas de ação afirmativa das instituições de ensino superior público do país, 2011.

Beneficiários	Total de IES (N. Absoluto)
Somente estudantes oriundos da rede pública	80
Negros ou afrodescendentes (pretos e pardos) desde que da rede pública	30
Negros ou afrodescendentes (pretos e pardos)	25
Quilombolas	7
Indígenas	50
Indígenas desde que oriundos da rede pública	11
Minorias étnicas de modo geral	9
Portadores de deficiência ou necessidades especiais	30
Residentes em localidade geográfica específica	6
Filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária mortos em razão de serviço	6
Baixa renda	2
Baixa renda de escola pública	2
Professor da rede pública de ensino	3
Refugiados	1
Mulheres	1
Membros de Movimentos Sociais	1
Beneficiários ou dependentes da reforma agrária	1

Fonte: JODAS e KAWAKAMI, 2011.

Os grupos destacados indicam enquadramentos distintos que os diferentes programas de ação afirmativa fazem em relação aos beneficiários, não são categorias de beneficiários, as quais poderiam ser reduzidas a indígenas, negros, estudantes oriundos de escola pública, portadores de necessidades especiais, filhos de oficiais militares, mulheres, professores da rede pública, refugiados e membros de movimentos sociais, como podemos observar acima, na Tabela 4.

A análise dos dados referentes aos beneficiários dos programas de ação afirmativa das diferentes instituições nos permite refletir sobre qual princípio de justificação predomina ou predominou na definição do recorte introduzido pela medida. A maior parte das instituições, um total de 80, tem como meta (ou, uma de suas metas) beneficiar candidatos oriundos da rede pública de ensino, portanto, com recorte social, em que o princípio de justificação para tal medida possivelmente é o da justiça social, em que a idéia é procurar estabelecer a igualdade substantiva entre as pessoas. O mesmo pressuposto pode estar orientando a definição do recorte para candidatos negros (pretos e

pardos) que se auto-declaram como tal, desde que sejam oriundos da rede pública de ensino. Nesse caso, são 30 instituições que possuem ação afirmativa para esta parcela dos estudantes. São apenas 25 instituições que permitem acesso diferenciado a candidatos negros, independentemente de terem cursado a Educação Básica na rede pública ou não, evidenciando o predomínio do recorte racial desse tipo de medida afirmativa, uma vez que o que se almeja é a reparação por danos passados que atingiram grupos hierarquizados por práticas racistas.

Quando analisamos a mesma questão em relação a candidatos indígenas nota-se grande distinção, já que os dados revelam o contrário: são apenas 11 instituições que beneficiam estudantes indígenas desde que oriundos da rede pública de ensino em comparação com um total de 50 que mantêm o sistema de reserva de vagas, vaga suplementar, licenciatura intercultural ou acréscimo de pontos para estudantes que se auto-declaram indígenas. Esse fato revela que quando se trata de acesso diferenciado com recorte racial, o debate em torno da auto-declaração do negro, ou seja, a polêmica em torno das eventuais dificuldades para a definição de quem é negro no Brasil é retomada com apoio do mito da democracia racial e da concepção de nação mestiça, ainda presentes no delineamento das políticas afirmativas em diversas instituições de ensino superior público do país. Destacamos que grande parcela das políticas para inserção de estudantes indígenas no ensino superior não leva em consideração questões como renda e escolaridade, o que mostra que o componente étnico torna suficiente a compreensão da necessidade de reparação e de democratização do acesso ao ensino superior em contrapartida ao componente racial.

Além disso, observamos que a compreensão do que se pode considerar como grupo beneficiário das ações afirmativas é ampla, permitindo a definição de diferentes possibilidades de acesso diferenciado ao ensino superior, por exemplo, aos que sejam moradores de regiões específicas como o maciço de Baturité (caso da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Estado do Ceará), ou para os que frequentaram escolas de ensino médio público em uma das microrregiões de Pernambuco pertencente ao Agreste ou ao Sertão (caso da Universidade Federal Rural de Pernambuco), professores da rede pública de ensino, refugiados, entre outras. Da mesma forma, destacamos 4 enquadramentos de beneficiários indígenas dos distintos programas de ação afirmativa: indígenas do território nacional, indígenas de escola pública,

indígenas de determinadas localidades geográficas, de determinadas etnias ou incluídos na expressão *outras grupos/minorias étnicos*.

Destacamos ainda que as reservas de vagas ou vagas suplementares, em geral, são destinadas a estudantes indígenas indistintamente, mas as licenciaturas interculturais são voltadas para etnias específicas ou do próprio estado ou região.

Quanto aos processos seletivos de ingresso nos cursos, os mesmos têm sido regidos pelos exames vestibulares tradicionais ou por meio de adesão ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ou a combinação de ambos. Para o ingresso de estudantes indígenas (em todos os cursos que não nas licenciaturas interculturais), contudo, identificamos 5 vestibulares específicos, sendo que as universidades estaduais do Paraná e a Federal do Paraná foram contabilizadas apenas uma vez, por terem seu processo seletivo unificado no *Vestibular dos povos indígenas do Paraná*. Os processos seletivos específicos para estudantes indígenas apresentam uma das formas que se seguem:

- a) prova discursiva e redação em Língua Portuguesa;
- b) prova de língua portuguesa (e/ou redação) e entrevista individual com análise do histórico escolar;
- c) prova objetiva;
- d) prova de conhecimentos gerais e prova de redação em Língua Portuguesa;
- e) prova oral em Língua Portuguesa e prova objetiva que pode ser em Guarani ou Kaingang e redação
- f) prova objetiva de Língua Portuguesa e redação;

Nas propostas desses processos seletivos fica evidente a preocupação com a aferição do domínio da Língua Portuguesa por parte dos candidatos indígenas por meio de prova ou uma redação. Já os conhecimentos gerais são, em geral, avaliados por meio de prova oral ou entrevista.

Especificamente para ingresso nas Licenciaturas Interculturais, puderam ser observadas 9 formas diferenciadas de acesso de estudantes indígenas, com uma a três etapas, solicitando, por exemplo:

- a) produção de texto ou redação que pode ser em língua indígena e entrevista de conteúdo específico relacionado às ciências sociais, território indígena, ciências da natureza;
- b) prova objetiva de múltipla escolha;
- c) redação sobre tema de educação escolar na Amazônia;
- d) redação, entrevista e análise de currículo;
- e) redação, entrevista em língua portuguesa ou indígena e prova de títulos;
- f) prova e entrevista;
- g) prova objetiva e redação;
- h) análise da Carta de Recomendação, prova objetiva e prova oral;
- i) prova objetiva, entrevista oral em Guarani e redação em Língua Portuguesa e Guarani.

A heterogeneidade de processos de seleção para ingresso de indígenas nos cursos de Licenciatura Intercultural pode indicar a tentativa das instituições de atender às especificidades das demandas de grupos indígenas da localidade ou região onde e para quem serão ofertados os cursos. Além disso, pode indicar a criatividade no arranjo dos processos seletivos não se baseando em importações de modelos de uma instituição para outra, mas em processos próprios.

Dentre os documentos solicitados aos estudantes indígenas, no ato da matrícula, destacamos:

- Certidão de Nascimento emitida pela FUNAI;
- Certidão do registro administrativo expedido pela FUNAI;
- Registro Administrativo de Nascimento de Índio – RANI, expedido pela FUNAI;
- Declaração de Pertencimento: documento comprobatório que demonstra a vinculação social, cultural, política e familiar do candidato indígena com algum dos povos indígenas;
- Declaração emitida pela FUNAI atestando que o candidato pertence à etnia indígena;
- Declaração de auto reconhecimento ou auto-declaração de pertencimento étnico;
- Declaração de compromisso de que irá contribuir com atividades na área do curso escolhido junto a seu povo e/ou comunidade;
- Declaração da aldeia;
- Atestado da liderança indígena da aldeia a qual pertence o candidato;
- Comprovação étnica atestada por organizações indígenas devidamente reconhecidas e registradas;
- Termo de compromisso de que irá contribuir com as atividades educacionais em sua comunidade;
- Declaração de apoio da comunidade;
- Declaração de auto-reconhecimento do candidato, na qual deverá identificar o povo e/ou a comunidade indígena a qual pertence, bem como sua relação detalhada com a aldeia e exposição de motivos que o levaram a escolher o curso;
- Documento de indicação e reconhecimento de seu povo, comunidade ou de uma organização indígena brasileira com assinatura, obrigatoriamente, de 1 (uma) liderança reconhecida pelo seu povo indígena. Se houver cacique/tuxaua e/ou pajé na aldeia, deverão ser incluídas, obrigatoriamente, suas assinaturas, dentre as 5 (cinco) assinaturas de lideranças necessárias;
- Carta de Recomendação assinada pelo cacique da comunidade, em que conste a etnia do candidato;
- Carta de Recomendação assinada pelo chefe da comunidade, em que conste a etnia do candidato e assinada também por administrador da FUNAI;
- Declaração da FUNAI de procedência de reserva indígena ou de comprovação de ser residente em território urbano;
- Declaração de membro da comunidade ou aldeia, assinada pela liderança da comunidade indígena (cacique/lideranças/chefe) e homologada por demais lideranças e ou membros, também dessa comunidade;

O conjunto de solicitação feita aos estudantes indígenas, através da exigência de pelo menos um dos documentos mencionados acima, demonstra que a compreensão em torno da autonomia indígena é ambígua e que a tutela exercida, por anos, sobre esses povos, ainda é uma realidade que se manifesta por meio de declarações e atestados que só têm validade com a confirmação ou autorização de um órgão institucional, em muitos

casos, se acompanhada de declaração de uma ou mais lideranças da comunidade indígena.

Considerações finais

A partir das discussões propostas consideramos que no período de uma década houve um expressivo e crescente número de instituições de ensino superior público no país que passaram a adotar medidas de acesso diferenciado aos seus cursos de graduação, beneficiando variados grupos, dentre os quais grupos historicamente discriminados, como afro-descendentes e indígenas. Tais medidas, alvo de intenso e controvertido debate no Brasil, que envolvia tanto sua constitucionalidade como a eficácia dessas ações, ocorreram em sua maior parte a partir da iniciativa das próprias instituições de ensino, através de reuniões e assembleias internas constituídas por força de debates acadêmicos, onde estavam em disputa diferentes interesses e também em decorrência das demandas e mobilização dos movimentos sociais, principalmente o Movimento Negro.

Como resultado desses processos particulares a cada instituição, observamos uma diversidade de programas de ações afirmativas no Brasil que se manifesta nos diferentes recortes e desenhos, o que, se por um lado gera uma riqueza de experiências e amplitude de possibilidades para o atendimento de demandas e especificidades sociais, contribuindo com novos elementos para uma discussão ainda em pauta, por outro, explicita a dificuldade com a qual as instituições, de modo geral, têm se deparado, a de formular e implementar estratégias que, de fato, garantam a permanência dos estudantes nos cursos e a sua conclusão. Gonçalves e Silva (2009), nesse sentido, definiu como complexo o contexto de implementação das políticas de ação afirmativa no Brasil, em que não basta posicionar-se contra ou a favor, mas é preciso gerar condições de comunicação entre pessoas de diferentes origens sociais e étnico-raciais, promover condições para execução de metas, prever resultados e repercussões, mudar mentalidades e redimensionar o conceito de excelência acadêmica, entre outros aspectos.

Acreditamos que é importante, nessa perspectiva, que se regulamentem as políticas de ação afirmativa para ingresso no ensino superior, em curso no país, como uma forma de garantir a manutenção dessas ações. Nesse sentido, destacamos a experiência do Estado do Paraná onde, em 2002, entrou em vigência a Lei estadual nº. 13.134/2001 a qual assegura três vagas – suplementares - em todas as universidades estaduais a membros dos povos indígenas da região. Em 2006 esta Lei ganha nova

redação e passa a determinar a criação de um total de seis vagas a serem ocupadas exclusivamente por estudantes indígenas, de acordo com a Lei nº14995/06.

Além disso, acreditamos que as políticas de ações afirmativas são uma das mais importantes estratégias para o combate à desigualdade racial da segunda metade do século XXI. Entretanto, tal como esses autores, estamos convencidas de que medidas de proibição da discriminação não bastam, sendo necessária, para uma efetiva luta contra a discriminação e o racismo, a adoção de políticas de combate aos discursos que legitimam e sustentam as práticas racistas, além da garantia de uma maior representatividade dos grupos minoritários – em todas as dimensões da vida social e nas diversas áreas de atividade pública e privada. A esse respeito, Gomes (2005) e Silvério (2002) afirmam que ações afirmativas devem ser desenvolvidas dentro do sistema educacional e junto aos meios de comunicação, uma vez que, para sua efetividade, é imprescindível considerar tanto o aspecto cultural que determina o ingresso de certas práticas no imaginário coletivo, banalizando-as e dissimulando-as no cotidiano, quanto os efeitos atuais da discriminação passada. É por isso que para Silvério (2002) a eficácia do combate ao racismo institucional e às discriminações presentes nas relações sociais depende da manutenção das crianças e dos jovens negros e indígenas nas escolas; numa escola que consiga incorporar, “*sem mistificação e de forma mais equânime para todos*” (p.242), a contribuição de cada “raça”, de cada etnia na formação sociocultural brasileira. E para a construção dessa escola é preciso uma política educacional que considere, entre outras condições, a inclusão e manutenção dos jovens negros e indígenas nas universidades por meio de programas de ação afirmativa e a reformulação curricular da formação de professores, a partir de novos parâmetros.

Finalmente, consideramos que estudos que procedam à identificação, análise e descrição do modo como as políticas de ações afirmativas são implementadas e os impactos que têm sobre o acesso e a permanência dos estudantes na universidade podem subsidiar a elaboração de propostas de sistematização e avaliação dos resultados alcançados pelos programas de ações afirmativas e sua revisão. O monitoramento de programas desse tipo, segundo Heringer (2002), é fundamental para que se possa avaliar como as metas inicialmente estabelecidas estão sendo atingidas ao longo do tempo, uma vez que as medidas de ação afirmativa estão sendo implementadas por um período determinado, até que sejam atingidas as metas previstas.

Referências Bibliográficas

- ALENCASTRO, L. F. de **Parecer no STF sobre cotas**, 2010. Disponível em: <<http://www.casadasafricanas.org.br/noticias/01/941>>
- FERES JÚNIOR, J. **Apresentação STF** ▯ **ADPF 186**. Audiência pública no Supremo Tribunal Federal. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Apresentacao_STF__Joao_Feres_Junior.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2011.
- FERES JÚNIOR, J. Ação Afirmativa no Brasil: fundamentos e críticas. **Econômica**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 291-312, 2004.
- GOMES, J. B. B. A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. In: Sales Augusto dos Santos (Org.). **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília: MEC-SECAD, 2005, v. 5, p. 47-82.
- GONÇALVES E SILVA. P. B. Ações Afirmativas para além das cotas. In: **Ações Afirmativas nas políticas educacionais: o contexto pós-Durban**. SILVERIO, Valter Roberto; MOEHLECKE Sabrina (Org). São Carlos: EDUFSCar, 2009.
- GUIMARÃES, A. S. A. Combatendo o Racismo: Brasil, África do Sul e Estados Unidos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 4, nº 39, p. 103-117, 1999.
- GUIMARÃES, A. S. A. **Classes, raças e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2002.
- GUIMARÃES, A. S. A. Como trabalhar com 'raça' em Sociologia. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 93-108, 2003a.
- GUIMARÃES, A. S. Contexto histórico-ideológico do desenvolvimento das Ações Afirmativas no Brasil. In: **Ações Afirmativas nas políticas educacionais: o contexto pós-Durban**. SILVERIO, Valter Roberto; MOEHLECKE Sabrina (Org). São Carlos: EDUFSCar, 2009.
- HASENBALG, C. A. **Discriminações e desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- HENRIQUES, R. Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90. Texto Para Discussão. Rio de Janeiro: **IPEA**, n. 807, 2001.
- HERINGER, R. R. Ação afirmativa e combate às desigualdades raciais no Brasil: o desafio da prática, estratégias pós-Durban. Trabalho apresentado no **XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**. Ouro Preto, Minas Gerais, de 4 a 8 de novembro de 2002.
- ITURRALDE, Diego A. Reclamo e reconocimiento del derecho indígena en América Latina: logros, limites y perspectivas. **Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, vol. 41, 2005: 17-47.

JODAS, J.; KAWAKAMI, E. A. Políticas de acesso ao ensino superior: os desdobramentos na configuração dos programas de ações afirmativas no Brasil. **XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais Diversidade e (Des)Igualdade**. Bahia, Salvador, 6 a 10 de agosto 2011.

LEITE, I. B. O legado do testamento. **A comunidade de Casca em perícia**. Florianópolis, NUER/UFSC, 2002.

LEITE, I. B. Humanidades insurgentes: conflito e criminalização dos quilombos. In: Theophilos Rifiotis e Tiago Hyra. (org.). **Direitos humanos: discursos críticos e temas contemporâneos**. Florianópolis: editora da UFSC, 2008, v. , p. 89-114.

MEDEIROS, C. A. Ação Afirmativa no Brasil: um debate em curso. In: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: MEC-SECAD, 2005, v. 5, p. 121-139.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa** n° 117 p.197-217. nov. 2002.

PAULINO, M. **Povos Indígenas e Ações Afirmativas: O caso do Paraná**, Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, PPE UFRJ, 2008.

RIBEIRO, P. M. Somos Racistas. In: **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**. São Paulo, v. 23, n. 2, p. 375-377, jul./dez. 2006.

SILVA, G. M. D. **Sociologia da sociologia da educação: caminhos e desafios de uma policy science no Brasil (1920-1979)**. Bragança Paulista: Editora da Universidade São Francisco, 2002.

SILVÉRIO, V. R. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n° 117, nov., p. 219-246, 2002.

SILVÉRIO, V. R. O papel das ações afirmativas em contextos racializados: algumas anotações sobre o debate brasileiro. GONÇALVES E SILVA, P. B.; SILVÉRIO, V. R. (Org). **Educação e Ações Afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica**. Brasília: INEP, 2003, p. 55-76.

SILVERIO, V. R. Affirmative action in the United States and India: a comparative perspective. **Tempo social**: São Paulo. v. 18, n. 2, Nov. 2006.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702006000200017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 Jan. 2011.

SOARES, S. A trajetória da desigualdade: a evolução da renda relativa dos negros no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

SOUZA, J. **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil - Estados Unidos.**
In: SOUZA, J. (Org.), et alii. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional dos
Direitos Humanos, 1997.

VALLE SILVA, N do. **White-Nonwhite Income Differentials: Brazil 1960,** University
of Michigan, PhD Thesis, 1978.