

Políticas Afirmativas: movimentos dos negros e educação superior pública

KÁTIA CRISTINA NORÕES¹

RESUMO

Esse artigo visa abordar a atuação dos movimentos sociais dos negros, nas décadas de 1990 e 2000, para ampliar seu acesso ao ensino superior público. Frente ao fortalecimento dessas demandas, os últimos governos (1995 – 2002 e 2003 – 2010) optaram por inserir intelectuais e lideranças desses movimentos na estrutura do governo para atuarem na formulação e execução de políticas afirmativas. Com base nos documentos oficiais e na bibliografia produzida por autores que se debruçaram sobre a mais conhecida reivindicação de tais movimentos, refletimos sobre os tipos de políticas elaboradas e implementadas na educação superior pública para atingir grupos sub-representados. Consideramos que as ações afirmativas nas Instituições Públicas de Ensino Superior foram intensamente discutidas pelas sociedades civil e política, o que polarizou o debate entre favoráveis e contrários a implementação. Frente às disputas estabelecidas nas três instâncias do Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), concluímos que a criação de espaços dentro da estrutura do Estado estimulou o debate público sobre as condições educacionais dos negros no Brasil e assim trouxe a tona outros projetos, programas e políticas em áreas carentes como: saúde, moradia, violência, religiosidade, entre outros estão em andamento, contrariando o contexto anterior em que a falsa ideia de democracia racial e sua manutenção escamoteavam a desigualdade social potencializada pela discriminação racial.

PALAVRAS-CHAVE: Ações afirmativas, Movimentos dos Negros, Políticas Sociais, Ensino Superior Público.

ABSTRACT

This article intends to aboard the actuation of Brazilian black movements, in the decades of 1990 and 2000, for access to public Higher Education. In consequence of the straight of these demands, recent Brazilian governments (1995 – 2002 and 2003 – 2010) chose to insert intellectuals and leaders from these movements in government structures so they could work on the formation and execution of group-oriented social policies. Based on official documents and literature, we suggest a reflection on the kind of State policies elaborated between 1990 and 2000 to attend demands for higher education, being quotas for ingress in public universities the most common form of claiming of the black movements. Affirmative Actions in Public Higher Education were discussed for throughout society - political and civil – and the debate was polarized between pro and con. In consequence of established disputes in the three instances of power (executive, legislative and judicial), we conclude that the creation of space inside State structures aloud the emergence of a public debate about educational conditions for blacks in Brazil, as well as projects and policies in areas such as health, religiousness, among others, that are currently in process. Contrary to previous context in which the false idea of racial democracy and the maintenance of order hid social inequality enhanced by racial discrimination.

KEYWORDS: Affirmative Action, Black Movements, Social Policies, Public Higher Education.

¹ Mestra em Ciências Sociais na Educação, pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

O CONTEXTO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 90

A década de 90 marcou o início de novas organizações sociais e novas formas de inserção e atuação da sociedade civil no contexto político brasileiro. Grande parte dos países da América Latina passou por regimes totalitários e, naquele momento, encontravam-se em processo de redemocratização. Sobre o contexto argentino Baima, Delgado & Buthet (2002) refletem que devido aos retrocessos para as camadas populares nos anos da ditadura surgem outras organizações da sociedade civil denominadas *novos movimentos sociais*. O emprego do *novo* refere-se a suas reivindicações temáticas com interesses mais particularizados como gênero, etnias, faixa etária, entre outros. Reconhecemos esse mesmo contexto no Brasil, onde essas organizações foram e estruturadas com um terceiro setor da sociedade, imbuídas em projetos de terceirização das políticas sociais, antes estritamente sob a responsabilidade do Estado.

A ideia de *novo* tornou-se muito comum na literatura que reflete o período de redemocratização, pois se há *novas* reivindicações, *novos* movimentos sociais, *novas* atuações da sociedade civil abrem-se precedentes para a discussão de um *novo* modelo de Estado, porém esse *novo* insere-se em um contexto neoliberal de reformas.

Nesse contexto de constituição das ideias neoliberais na estrutura governamental, social e econômica brasileira, Draibe (1993) ao analisar as reformas nos programas sociais no início da década de 90 no Brasil aponta três características presentes nas políticas públicas: a descentralização, a focalização e a privatização. Explica que a descentralização seria estruturada para propiciar o aumento da eficiência e da eficácia no âmbito de recursos e gestão pública; no eixo de focalização caberia, ao Estado, organizar e direcionar o gasto social com programas e com direcionamento a parcelas específicas da sociedade, eleitos pela necessidade e urgência; e, por fim, a privatização que consiste no deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo ou não lucrativo.

A autora também critica os efeitos nefastos da “ideologia neoliberal ou proposições neoliberais”, em que diz ser inegável os grandes estragos e

agravamento dos problemas sociais, principalmente em sociedades marcadas pela exclusão da maior parte da população como ocorre no Brasil. Enfatizou que quanto maior a influência neoliberal no governo, mais tem se demonstrado agravamento das desigualdades e descaso nos campos da saúde, educação, sistema de seguridade, entre outros.

Munidos com dados que expressam os altos índices de desigualdade social, os movimentos sociais dos negros passaram da denúncia de discriminação racial e da constante desigualdade entre brancos e negros (pretos e pardos), para um período propositivo (SANTOS, 2007), que indaga o ideário de democracia racial ainda alimentado ideologicamente no inconsciente coletivo brasileiro. Nesse sentido, propõem políticas de ações afirmativas e aumentaram a pressão para que o governo atenda suas reivindicações nas áreas da educação, saúde, violência, moradia, acesso à justiça, liberdade de crença, entre outros.

A INSERÇÃO DOS MOVIMENTOS DOS PRETOS NA ESTRUTURA DO ESTADO

A partir do primeiro ano da gestão do presidente FHC (1995 – 2002), os movimentos negros intensificaram a pressão para inserir na agenda de governo suas reivindicações. Em resposta às mobilizações e ao fortalecimento do debate racial, o governo criou um Grupo de Trabalho com integrantes do governo e lideranças negras com a finalidade de compor dados para a elaboração de políticas de Estado.

Nesse mesmo ano, houve o inédito reconhecimento da existência de racismo na sociedade brasileira pelo presidente da república. No entanto, para encaminhar essa discussão, seria necessário tocar em pontos ainda incômodos, na tentativa de desconstruir as ideologias que suportam a crença na democracia racial brasileira. Visto que, o debate de igualdade racial na sociedade brasileira inclui *reconhecer* as responsabilidades de todos perante a marginalização dos pretos e as consequências nefastas da diáspora africana, escravização, omissão do Estado e seu legado para o cenário atual. A partir dessa prerrogativa, um novo pacto social compreenderia em assumir, Estado e sociedade civil, que há uma dívida histórica com essa

população e, por isso, a necessidade da criação de mecanismos de *reparação*.

Durante oito anos foram elaborados dois Planos Nacionais de Direitos Humanos e embora signifiquem marcos institucionais esses documentos revelaram fragilidades, falta de clareza nos conceitos empregados e nas propostas de políticas focalizadas e, ainda, tais marcos não dispunha de orçamento para

“ Visto que, o debate de igualdade racial na sociedade brasileira inclui reconhecer as responsabilidades de todos perante a marginalização dos pretos e as consequências nefastas da diáspora africana, escravidão, omissão do Estado e seu legado para o cenário atual. ”

implementar políticas (NORÕES, 2011). Além disso, empregou a terminologia “compensatória” para as ações predominantemente assistenciais e não com o caráter reparatório, distributivo ou de justiça social, como solicitavam os movimentos negros.

No último ano da gestão FHC havia dados estatísticos atualizados sobre a população negra (HENRIQUES, 2000), uma somatória de eventos sobre a temática étnica e racial, documentos oficiais (planos e projetos) e cotas para cargos públicos nos altos escalões do governo, no entanto, a última e mais relevante ação do governo foi à participação como Estado-parte na III Conferência Mundial sobre o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância correlata, na África do sul, em 2001. Entre as aprovações dispostas no documento final está a reconciliação e as ações para cicatrizar as feridas presentes na memória das vítimas da diáspora e das colonizações. A Conferência

ressaltou o pioneirismo de algumas ações como: pedido de perdão, expressão de remorso e pagamento de indenizações já realizadas por algumas Nações e convidou ou sugeriu aos que nada fizeram ações para *restaurar a dignidade* das gerações de vítimas desses contextos.

Sendo o Brasil um estado-parte e signatário da convenção final da Conferência, comprometeu-se na elaboração de políticas sociais para atender essas populações. Portanto, esse posicionamento extrapolou o período de governo e tornou um compromisso de Estado, que se comprometeu no fomento de políticas, programas e ações direcionadas a grupos minoritários, étnicos, discriminados e marginalizados e não mais apregoar a ideia de democracia racial ou serem indiferentes a essa pauta política.

Reconhecemos os avanços no reconhecimento institucional, algumas ações antirracistas e a ativa participação da delegação brasileira na III Conferência, onde representantes institucionais assumiram mundialmente a existência e as consequências do racismo na sociedade brasileira. No entanto, os principais marcos legais, a criação de espaços dentro da estrutura estatal e o posicionamento do governo frente às demandas das população negra ocorreram durante a gestão posterior (2003 a 2010). Visto que, em 2003, foram criados a Secretaria de Estado, a política nacional e o conselho nacional para a Promoção da Igualdade Racial, todos com forte presença de intelectuais e lideranças negras. Essas ações marcaram o início da inserção de pautas reivindicadas pelos movimentos dos pretos na agenda política há muito tempo (SANTOS, 2007).

TRÂMITE DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS NA ESTRUTURA E PODERES

No âmbito do Poder Legislativo, a partir de 2000 começaram as discussões para a criação de um Estatuto da Igualdade Racial. A finalidade dessa lei foi elencar áreas carentes e criar legislação que propicie o atendimento das demandas étnicas e raciais em áreas como: saúde, educação, questão da terra, violência, vida, trabalho, acesso à justiça, indenização e financiamento.

Durante o trâmite das políticas afirmativas nos Poderes, houve a polarização do debate ocasionada pelo impacto de tais políticas. As frentes contrárias às políticas afirmativas apareceram em maior número no Poder Legislativo. O PL do Estatuto para a Igualdade Racial, perdurou por 10 anos e para aprová-lo grande parte das propostas foram suprimidas ou descaracterizadas (NORÕES, 2011).

Na versão aprovada na forma da Lei 12.288, em 2010, o capítulo referente ao Sistema de Cotas foi suprimido e no referente à Educação, o termo ação afirmativa é mencionado apenas no artigo 15: "O poder público adotará programas de ação afirmativa." Isto é, nos artigos referentes ao ensino superior não constam as reivindicações por ações afirmativas e sistema de cotas, realçados desde a versão de 2000.

Segundo Carvalho (2005), até o início da década de 2000, negros no ensino superior não alcançava o percentual de 2%, com idade superior a 18 anos. A proposta de cotas no ensino superior público foi a que gerou mais polêmica e tornou-se um debate geral na sociedade civil e política. Frente às mobilizações organizadas por setores dos movimentos negros, o governo pressionou as instituições públicas, através de decretos, para fomentarem tal discussão, aprovação e implantação de políticas afirmativas, considerando que as instituições federais e estaduais tem autonomia para aprovarem políticas institucionais e posicionarem-se diante da reivindicação dos pretos por acesso ao ensino superior público.

Diante do crescimento do debate no interior das instituições e a constante mobilização dos movimentos sociais, a forma de intervenção adotada pelos contrários às ações afirmativas para a população negra foi direcionar o benefício ao grupo denominado *social*, ou seja, estudantes oriundos das escolas públicas. Sendo que o propósito dessa alternativa evita o debate sobre as relações raciais e as especificidades da sociedade brasileira. Além disso, incita a cisão: de um lado, os problemas raciais e, de outro, os sociais.

Os incentivos do governo estimularam o atual quadro, no qual, cerca de 80% das instituições de ensino superior federais implementaram políticas afirmativas. Por outro lado, as leis, ou políticas de Estado, ainda tramitam nos poderes legislativo e

executivo, o que revela que as políticas institucionais foram responsáveis pela adesão aos sistemas de cotas nas instituições públicas de ensino superior federais ou estaduais e em âmbito nacional.

“ Durante o trâmite das políticas afirmativas nos Poderes, houve a polarização do debate ocasionada pelo impacto de tais políticas. As frentes contrárias às políticas afirmativas apareceram em maior número no Poder Legislativo. ”

AS EXPERIÊNCIAS COM COTAS NAS IES PÚBLICAS

Na primeira década de 2000, cento e oitenta e duas (182) IES públicas adotaram políticas afirmativas para ingresso nos cursos de graduação. Sendo que a forma de implantação ocorreu de duas formas: 1) via legislação estadual; ou 2) via instâncias deliberativas das instituições. Sendo que esta última correspondeu a tal deliberação na maioria das IES, a começar pela UNEB, em 2002. No decorrer, as IES adiantaram-se às propostas de institucionalização discutida nos poderes Executivo e Legislativo, como o PLC 180/2008, que ainda encontra-se em tramitação no Senado Federal¹. Em 2010, apresentamos a distribuição dos programas de AA nas IES públicas por competência administrativa.

Nos casos de aprovação via legislação estadual ou federal, a primeira que institui cotas foi o estado do Rio de Janeiro. Desde dezembro de 2000, a Lei 3524/2000 aprovou a primeira versão com reserva de vagas para estudantes da rede pública. Essa Lei foi rediscutida, houve mudança no percentual de reserva de vagas, que

¹ O PLC 180/08 está apensado ao PLS 479/08, que reserva vagas nas IES federais para estudantes

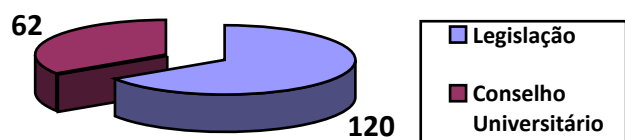


Gráfico 1 - Distribuição das IES públicas com políticas afirmativas por competência administrativa

Fonte: NORÕES, 2011

passou de 50% para 40% e acrescentaram o recorte racial, conforme o texto da Lei 3708/2001. Essas leis sobre reserva de vagas foram substituídas por pela Lei 3766/2002, que dispôs de 50% para estudantes da rede pública e 40 % para pretos e pardos auto-declarados, ou seja, os auto-declarados pretos e pardos poderiam tanto concorrer para as vagas do sistema universal (10%) como às dos egressos da rede pública, portanto a reserva era de 90% das vagas. Diante das polêmicas geradas por esse texto de Lei mal redigido e sem aplicabilidade, em setembro de 2003 foi aprovada a Lei 4151, que determinava a reserva de 20% para egressos da rede pública, 20% para auto-declarados pretos e pardos e 5% para deficientes físicos e minorias étnicas².

Os modelos dos programas de AA variaram quanto à porcentagem, perfil do estudante, tempo de duração, avaliação, entre outros, dispostos em documentos institucionais e/ou nos textos de Leis. Isso revela que, discutir políticas de Ações Afirmativas possibilitou repensar a função da instituição e seu posicionamento diante da pressão da sociedade por acesso a bens sociais, como a educação. O programa que mais retrata essa realidade foi o da UFAL, criado segundo as características populacionais do estado e baseado em indicadores sociais dispostos em pesquisas publicadas no início da década (SANTANA; TAVARES IN: NORÕES, 2011). O programa reserva 20% aos candidatos negros e egressos da escola pública; destes há um recorte de gênero – 40% para homens e 60% para mulheres – e bonificação na nota de candidatos

2 A UERJ demonstrou pioneirismo na legislação, porém estendeu esse percentual de 5% para filhos de policiais civis, militares e bombeiros, inspetores de segurança e agentes de administração penitenciária mortos em serviço ou incapacitados permanentemente, segundo o texto da Lei 5074/2007. Essa Lei foi aprovada sem discussão pública, não foi originada nos movimentos sociais e não se enquadra na conceituação das AA abordada nesse trabalho e a constituir-se no Brasil. O deputado estadual Álvaro Lins, PMDB, como ex-chefe de polícia civil inspirou-se na legislação para filhos dos soldados mortos na 2ª Guerra Mundial, que tiveram preferência em escolas e universidades. Informações disponíveis em: www.alerj.rj.gov.br.

inscritos para o campus de Arapiraca e egressos do ensino médio público do interior do estado.

Considerando essa modificação no acesso aos cursos de graduação públicos, o principal embate voltou-se ao perfil de estudante a ser beneficiado, seja pelo sistema de cotas ou por bonificação no resultado do exame vestibular. Nos documentos institucionais (atas e editais do vestibular) há as seguintes referências ao beneficiado: 1) egressos da escola pública; 2) negro; 3) indígena; 4) negro e indígena; 5) hipossuficientes ou deficientes físicos; 6) quilombola (Bahia); 7) residentes no interior do estado; e 8) prioridade por gênero, com base nas estatísticas do IBGE para o estado (Alagoas).

Segundo o Censo do IBGE, a população brasileira, em 2000, era de 169.590.693 e aproximadamente 45% declaravam-se negros (pretos e pardos). A composição populacional foi modificada ao longo da década de 2000 e em 2010 – com o total de 190.755.799 de brasileiros – 97 milhões se declararam negros e 91 milhões se declararam brancos. Isso indica que houve uma mudança significativa na auto-declaração e auto-reconhecimento de cor/etnia na composição desta sociedade.

No entanto, as decisões sobre o recorte ou grupo a ser beneficiado por grande parte dos programas de AA demonstraram-se avessas a responder às reivindicações da população negra, pois, apenas a UNB e a UNIFESP implementaram cotas raciais exclusivamente, sendo o recorte com maior adesão reservado a estudantes da rede pública (NORÕES, 2011).

A discussão sobre relações raciais e educação, iniciadas pelos MSN na sociedade brasileira, começou a ser debatida nas instituições sociais e esses dados demonstram avanços e/ou conquistas em um curto período de tempo ao compararmos com os dois últimos séculos, nos quais as discussões centravam-se na denúncia do racismo (SANTOS, 2007). Por outro lado, indica que o binômio discriminação racial e desigualdade social, bem como o tipo de racismo presente nesta sociedade, ainda são temas evitados ou com pouca adesão e aprofundamento nas instâncias de deliberação e poder. Isso espelha a dificuldade da sociedade como um todo de reconhecer as bases da problemática racial como de toda a sociedade e, por isso, social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Política afirmativa no Brasil ainda é um assunto novo, porém, em 20 anos houve modificações na sociedade que passou de negação da existência de racismo ao debate sobre relações raciais e formas de superação das desigualdades social e discriminação racial. Esse foi o início de um longo processo que ainda conta com poucos consensos.

Foram criados lugares para grupos sub-representados na estrutura do Estado pela primeira vez na história desse país. Porém, mesmo que seja reconhecida a luta por acesso a bens sociais como educação, saúde, moradia, liberdade religiosa, entre outros, essas lutas esbarram em políticas econômicas em curso na contramão desses movimentos sociais. Um bom exemplo disso foi a criação de lugares na estrutura de governo em que a secretaria de promoção da igualdade racial não conta com os fundos necessários para a real promoção da igualdade racial.

Por isso, embora tenhamos apresentados os primeiros resultados da construção das políticas afirmativas nos cursos de graduação públicos, acesso aos bens sociais ainda é a principal pauta dos movimentos sociais dos negros. Nesse viés, as cotas representam um início de processo, visto que, nos principais centros de pesquisa do país ainda há incipiência ou ausência de pesquisas em diversas áreas relativas à população negra, o que revela a necessidade de direcionar as ações afirmativas para a pós-graduação e para a docência em nível superior.

A baixa presença de negros no ensino superior público revela indícios dessas lacunas, pois, as pesquisas sobre as temáticas relativas a essa população reservaram-se a alguns poucos e, por vezes, partiram da perspectiva, do olhar e da concepção de outros grupos sociais. Em consequências desse ciclo de marginalidade social, negros e negras pouco produziram (ou produzem) sobre suas próprias condições, necessidades e história, bem como ainda reivindicam até mesmo espaço para isso. Nesse sentido, os danos não se referem ao grupo, mas sim, a toda a sociedade, que perde ao resistir ao desafio de olhar para si e reinventar-se.

REFERÊNCIAS

- BAIMA, Marta, DELGADO, Daniel Garcia & BUTHET, Carlos. El Movimiento Social urbano participación e inclusión. **Mitos y Realidades**. Buenos Aires/ Córdoba: Flacso, 2002.
- CARVALHO, J.J. **Inclusão Étnica e racial no Brasil**. São Paulo: Attar Editorial, 2005.
- ANDRADE, C.Y. Acesso à Educação por faixas etárias segundo renda e raça/cor. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, 2007, pp. 399-422.
- DRAIBE, S.D. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas, **Revista USP**, Edusp, São Paulo, 1993, pp. 86-101.
- GARRETÓN, Manoel Antônio. Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. In: **S E R I E políticas sociales**. Santiago de Chile, octubre de 2001- 56 División de Desarrollo Social.
- GUIMARÃES, A.S. **Ações Afirmativas nas Políticas Educacionais: o contexto Pós-Durban**. São Carlos: EDUSFSCAR, 2009.
- HASENBALG, C.A. and Silva, N.V. **Cor e Estratificação Social**. Rio de Janeiro: Contra-capa Livraria, 2009.
- HENRIQUES, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Editora IPEA, Rio de Janeiro, 2000.
- GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira & SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves. **Movimento Negro e Educação**. São Paulo: Revista brasileira de educação – ANPED: 2000.
- NORÕES, K.C. **Cotas Raciais ou Sociais? Trajetória, percalços e conquistas na implementação de Ações Afirmativas no ensino superior público – 2001 a 2010**, UNICAMP, Campinas, 2011.
- SANTOS, Sales Augusto dos. **Movimentos Negros, Educação e Ações Afirmativas**. Tese de doutoramento. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. 554 p.