



Recebido em 24/05/2020

Aceito em 20/06/2020

DOI: 10.26512/emtempos.v1i36.31744

DOSSIÊ

As ações afirmativas e o sistema de cotas raciais: resgate histórico ou reparação das desigualdades sociais?

The affirmative actions and the racial quotas system:
historical rescue or compensation of the social inequalities?

Ana Amélia Aquino Brito

Mestranda em História na UFG

anaameliaaquino@gmail.com

RESUMO: Este artigo, a partir de pesquisa bibliográfica, pretendeu problematizar a utilização de políticas de ação afirmativa para implementação de cotas raciais nos Institutos e Universidades Federais públicos brasileiros. O intuito era averiguar se as ações afirmativas se referem mais precisamente ao resgate histórico das injustiças cometidas aos afrodescendentes pelo passado escravista ou se trata-se da reparação das desigualdades sociais dos grupos minoritários de negros, pardos e afrodescendentes, que, embora sejam maioria no país, são diminutos no quesito acesso aos benefícios garantidos na Constituição Brasileira, com ênfase à garantia de uma educação plural e inclusiva a todos, independentemente da cor, raça ou condição social.

PALAVRAS-CHAVE: Ação Afirmativa. Cotas Raciais. Educação.

ABSTRACT: This article, based on bibliographic research, intended to problematize the use of affirmative action policies for the implementation of racial quotas in Brazilian Federal Institutes and Federal Universities, in order to ascertain whether affirmative actions refer more precisely to the historical redemption of injustices committed to people of African descent by the slave past or the reparation of the social inequalities of minority groups of blacks, browns and African descendants who, although they are the majority in the country, are small in terms of access to the benefits guaranteed in the Brazilian Constitution, with emphasis to the guarantee of a plural and inclusive education to everyone, regardless of color, race or social status.

KEYWORDS: Affirmative Action. Racial Quota. Education.

Introdução

Pretendeu-se, com este artigo, realizar uma análise das produções sobre as políticas públicas de ações afirmativas para a inclusão social, sobretudo as políticas de cotas para a população de baixa renda e étnico-racial. Para tanto, o estudo se fundamentou teórico metodologicamente em referenciais que dialogam com a temática,

com destaque para Munanga (1999), Martini (2009), Matos (2006), Bernardino-Costa (2006), Duprat (2012), Frias (2012), Anhaia (2017), Junior (2016), Scaramal (2011), Petterson (2008), Schwarcz (1993) e Carvalho (2002), e para os documentos produzidos pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), ambas, partes integrantes do Ministério da Educação na gestão anterior.

Foram analisadas ações de inclusão e permanência desenvolvidas por Instituições de ensino superior, grupos e movimentos sociais engajados na luta em prol da inclusão étnico-racial, órgãos ligados à esfera federal, como a SEPPIR e a SECADI, e ações de pesquisadores que contribuem com a sociedade brasileira com suas análises, informações e esclarecimentos. Também consideramos a importância das cotas para o combate ao preconceito de raça e a inclusão da população de baixa renda nas políticas públicas de ação afirmativa, conforme Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012). Ressalta-se que a política de cotas raciais tem sua história no Brasil marcada pela luta dos grupos afrodescendentes em prol do ensino da história da África e dos povos africanos/negros, e em prol do combate às práticas discriminatórias que enfrentam no âmbito escolar e no contexto da sociedade em geral, que fez com que essa minoria, marginalizada e estigmatizada pela cor da pele e origem escrava, saísse em marcha na defesa de direitos de cidadania e da garantia de pertencimento e reconhecimento de que o Brasil é um Estado plural e étnico culturalmente. Existem mecanismos para a implementação de benefícios aos negros, pardos e afrodescendentes com cotas, porém, acredita-se aqui que não se trata de um benefício, mas sim de um direito constitucional, uma vez que, no Art. 5º da Constituição, está inserida a reserva de vagas para portadores de deficiência física e o sistema de cotas para garantir o acesso dos cotistas ao ensino superior público (BRASIL, 2016).

Com base nesses conceitos de etnicidade, pluralidade e cultura, optou-se por tratar da política de ações afirmativas como um mecanismo de acesso às cotas raciais para incluir a diversidade étnica do país no ensino superior, ressaltando os caminhos e desafios para a implementação de um benefício, quando, na verdade, trata-se de um direito garantido constitucionalmente.

Trajetória para educação plural e inclusiva

De acordo com Matos (2006), a questão das relações inter-raciais no Brasil está intrinsecamente ligada ao período colonial, pois, naquele contexto da sociedade brasileira de escravidão, o negro foi excluído socialmente e, posteriormente, continuou inferiorizado e marginalizado. No sistema escravocrata, a estrutura econômica e política era sustentada pela força do trabalho escravo. Entretanto, após a abolição, com o negro não se encontrando mais na condição de escravo, a nova estrutura social não lhe permitiu inserir-se como sujeito de direitos. Continuou sem voz, sem prestígio social, desqualificado profissionalmente e realizando trabalhos subalternos, afinal, a cor da pele continuava qualificando-os como inferiores aos olhos de uma sociedade estratificada, presa aos conceitos pretéritos, em que a mobilidade social quase inexistia. Embora a cor da pele seja determinada pela quantidade e o tipo de melanina, os traços físicos, como formato da face, fissura palpebral, lábios, nariz, cor da pele e textura do

cabelo, “esses traços morfológicos espelham adaptações ao clima e a outras variáveis ambientais de diferentes partes da Terra” (PENA, 2007, p. 5).

Nesse sentido, é possível pensar em uma sociedade basicamente estamental, em que a mobilidade e o prestígio social eram quase inexistentes, restritos à minoria branca (SOARES, 2009). A maioria não branca ficava estigmatizada e excluída das possibilidades de ascensão social. A pirâmide social permaneceu quase que imutável e os pilares de sustentação dos ideários conceituais do período colonial, no que se refere a valores e prestígio, envolvem mentalidades de brancos e não brancos, uma vez que o conceito de raça toma a característica específica da miscigenação, que remetia à decadência que impedia o desenvolvimento da sociedade brasileira. Para Munanga (1999), discutir sobre o multiculturalismo e o pluralismo seria discutir os verdadeiros fundamentos da identidade nacional brasileira, os quais, para ele, são, na verdade, minorias silenciadas no sentido do conceito, por isso, chama a atenção dos estudiosos para os grupos minoritários que, ao serem silenciados, não são capazes, por si próprios, de construir identidades políticas verdadeiramente modernizadoras.

Refletindo sobre tal pressuposto, podemos indagar quem é o outro. Pergunta esta intrigante, uma vez que descendemos dos povos provenientes das diversas partes do continente africano e que foram escravizados nessa terra, submetidos ao trabalho forçado nas minas de ouro e, mais tarde, nas fazendas de cana-de-açúcar e café. O racismo, por essa ótica, torna-se algo problemático e merecedor de análises mais profundas.

O fato de sermos uma sociedade miscigenada não implica em sermos iguais, que não haja opressor e, oprimido, discriminador e discriminado, e que não tenha um modelo de sociedade centrado na relação entre branco superior e negro inferior – em que este último é condenado, rotulado e aprisionado em uma teia de preconceito, contida e velada, por muitas vezes, em nome de uma boa convivência (MATOS, 2006).

Na concepção de Soares (2009), a cor em si não era o motivo primeiro das linhas de separação, nem seu atributo de separação das cores; era, antes de tudo, uma construção situacional, pois a cor não qualificava ou determinava a condição social de alguém, mas sim a ausência da cor é que dá o *status*, porque o sujeito deixa de ser homem de cor, e, segundo Guedes (2018), a cor pode representar a confirmação do estigma da escravidão. São necessárias ações coletivas que revertam o quadro de marginalidade do negro e excluam o estigma da cor no sentido pejorativo das identidades dos pretos e pardos unidas à condição sociocultural de pobreza, inferioridade e atraso, construídos ao longo do processo histórico dos afrodescendentes, para que as desigualdades não continuem sem solução ou se agravem.

Em 1997, o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI) elaborou um conceito de ação afirmativa no intuito de valorizar a população negra. Esse conceito tornou-se referência ao governo brasileiro no que diz respeito à implantação de políticas públicas que assegurassem o direito à cidadania dessas pessoas. No entanto, se observarmos o conceito de cidadania plena em Carvalho (2002), veremos que esse conceito tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada particularidade histórica. De acordo com o autor,

a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico (CARVALHO, 2002, p. 9).

As políticas públicas são necessárias para que se reverta o quadro de marginalidade da pessoa negra e se exclua o estigma da cor no sentido pejorativo das identidades dos pretos e pardos unidas à condição sociocultural de pobreza, inferioridade e atraso, construídas historicamente para o negro pelo outro não negro, uma vez que a identificação ou identidade está entre a identificação de si e do outro. O conceito de ação afirmativa, elaborado pelo GTI, em 1997, objetivava a valorização da população negra e se tornou referência ao governo brasileiro no que diz respeito à garantia do direito à cidadania das etnias negras.

A trajetória para o estabelecimento de uma educação plural e inclusiva no Brasil ocorreu ao longo de todo o século XX. Em 1930, já havia se iniciado a luta para a contemplação da história da África e dos povos negros na escola, e para o combate às práticas discriminatórias que as crianças negras enfrentavam no âmbito escolar. Um exemplo dessa trajetória é a existência da “Frente Negra Brasileira”, uma entidade negra criada em São Paulo, no ano de 1931, que tinha como missão integrar o povo afrodescendente à sociedade.

Em 1944, é fundado o Teatro Experimental Negro, com a proposta de valorização do negro e da cultura afro-brasileira. Na figura de seu representante, Abdias do Nascimento, propôs-se a discussão sobre a formação global das pessoas negras, apontando a necessidade da implantação de políticas públicas para os negros, a qual converteu-se, posteriormente, nas primeiras propostas de ação afirmativa através da inserção da história da África e do negro no currículo escolar, defendido pelo Movimento Negro Unificado, em 1978.

Nos anos de 1980, o Movimento Social Negro, intelectuais e pesquisadores da área da educação debatiam acerca da importância de constar, no currículo escolar, questões que refletissem sobre a diversidade étnico-racial da nossa sociedade, o que se consolidou a partir da Constituição de 1988, em que o Estado brasileiro reconhece a “pluralidade étnica e multicultural da Nação” (BRASIL, 2016). Esse reconhecimento tornou-se o marco de referência na prática para a elaboração de documentos que tratam do tema na atualidade, sobre o qual o Brasil é signatário¹.

Em 1995, ocorreu o Seminário Internacional intitulado “Estratégias e Políticas de Combate às práticas Discriminatórias”, em São Paulo, que tinha como objetivo dialogar acerca das políticas públicas contra o racismo. A importância maior desse

¹ A Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), a Convenção sobre a proteção e a promoção da Diversidade das Expressões Culturais já são integrantes do ordenamento jurídico interno.

seminário, ao que parece, foi a discussão do tema com um público que envolveu intelectuais e pesquisadores não só do Brasil, mas também de outros países, que pretendiam fortalecer a possibilidade da compreensão e análise das ações afirmativas. Começa, a partir daí, a busca do entendimento do que seriam as ações afirmativas em todo o contexto dos países que as implantou, mas, dessa vez, não só grupos minoritários excluídos, pesquisadores e estudiosos estavam engajados, estavam também partidos políticos e a imprensa, que, com sua rede de influência, instigou o enfrentamento da questão racial em âmbito nacional.

Na concepção de Duprat (2012), é um dever ético do Estado Nacional defender a diversidade cultural, a qual não pode ser separada do respeito à dignidade da pessoa humana. Portanto, o que está no centro desses atos normativos são os grupos com identidades específicas e o fato de que lhes devem ser assegurados pelo Direito não só o controle de suas próprias instituições, mas suas formas de vida e seu desenvolvimento econômico sem a desvinculação ou enfraquecimento de suas entidades, línguas e religiões no contexto em que se encontram.

No entanto, é com a Marcha Zumbi, em rememoração aos 300 anos do assassinato do líder do Quilombo dos Palmares-Zumbi, uma atividade contra o racismo, pela cidadania e a vida, realizada em 1995, que se concretizam – como a maior iniciativa de aproximação e reivindicação, que incluía propostas de políticas públicas para esses grupos minoritários, as quais sugeriam ao Governo Federal que incluísse a população negra e afrodescendente – políticas públicas educacionais que, posteriormente, resultaram na Lei 10.639/03, assinada pelo então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. O ato foi feito em alteração à Lei 9.394/96, tornando obrigatório, em todo o território nacional, nas escolas públicas e particulares, o ensino da história e da cultura africana e afro-brasileira. Esse ato corresponde à incorporação da promoção da igualdade racial no Brasil (BRASIL, 2003).

Em 2001, em Durban, na África do Sul, ocorre a III Conferência Mundial Contra o Racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata. Por meio dessas discussões, realizadas pelos conferencistas, os grupos étnico-raciais perceberam que houve avanços sobre as discussões no que diz respeito às relações raciais no Brasil e suas diversas formas de discriminação direcionadas à população negra.

Em 2003, é criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção Racial (SEPPIR), que representa o Movimento Negro em âmbito nacional e internacional, e inclui a questão racial na condição de prioridade no contexto das políticas públicas no país. A SEPPIR passa a se responsabilizar por ações de formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes que promovam a igualdade racial e a proteção de direitos dos grupos raciais e étnicos discriminados, com foco na população negra. Nesse âmbito, um dos desafios de gestão foi incorporar a dimensão étnico-racial à pauta da inclusão social no planejamento do governo, ao mesmo tempo em que se tinha como meta a diminuição das desigualdades raciais.

A recomendação do MEC, por meio do Parecer CNE/CP, nº 03/2004, aprovado em 10 de março de 2004 e homologado em 19 de maio de 2004 pelo Ministro da Educação, é que haja capacitação dos professores em educação não apenas para atender as demandas da atualidade, mas também para que identifiquem e supram manifestações

do racismo e do preconceito racial no âmbito da escola, propiciando mudanças eficazes no comportamento dos educandos em busca de uma sociedade plural e democrática. O objetivo é que essa capacitação fique alinhada às políticas de ações afirmativas no campo educacional, que buscam garantir o direito de negros, negras e cidadãos brasileiros em geral, assegurando o acesso em todas as etapas e modalidades de ensino da Educação básica em ambiente escolar com infraestrutura adequada (BRASIL, 2013).

O referido parecer expressa os anseios da população afrodescendente com a implantação das ações afirmativas como forma de reparação, reconhecimento e valorização da história, cultura e identidade desses indivíduos que, embora brasileiros, se encontram à margem dos direitos de cidadão e do acesso à cidadania. Tais políticas afirmativas vão ao encontro do combate às discriminações particularmente direcionadas aos negros. Para tanto, se pensarmos a história das diferenças e desigualdades em Schwarcz (1993), faz-se necessário despertar, no seio da sociedade, atitudes que valorizem a identidade afro-brasileira, deixando de lado a antiga visão determinista, que acreditava que a sociedade brasileira estava fadada ao atraso devido à presença das chamadas raças inferiores.

Por meio do Programa Universidade para todos (Prouni), proposto pelo MEC no governo Luiz Inácio Lula da Silva, tendo Fernando Haddad como ministro, que tinha como principal objetivo a ampliação de vagas no ensino superior, buscou-se promover a ampliação das ações afirmativas não só para o ingresso, mas também para a permanência desse público na educação superior. Isso se deu através da facilitação do financiamento estudantil aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos (BRASIL, 2013). Isso indica que mais pessoas na condição de grupos minoritários, em termos de acesso à educação superior pública, conquistaram espaço oportunizado pelas políticas públicas de ações afirmativas via Prouni, Reuni (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), PNE (Plano Nacional de Educação) e FIES (Fundo de Financiamento Estudantil).

O Prouni de 2004 teve por finalidade garantir bolsas de estudos integral e parcial a candidatos aprovados em instituições privadas de ensino superior que cursaram todo ou parte do ensino médio na rede pública de ensino, e ainda havia a reserva de 30% das vagas para estudantes negros e indígenas. Essas ações foram importantes medidas que alavancaram o acesso à educação por pessoas pertencentes ao chamado grupo desfavorecido; não apenas à educação básica, mas também à superior, embora estejamos ainda longe do ideal de sociedade igualitária em termos sociocultural, político e econômico, já que o termo “cidadão” se torna um conceito bem complexo em uma sociedade em que grupos diferenciados cultural e economicamente tenham que reivindicar constantemente direitos e acesso aos bens e serviços que não atingem todos os segmentos da sociedade brasileira.

Entre 2004 e 2011, várias ações foram realizadas no esforço de combater o preconceito e o racismo: eventos regionais e estaduais entre poder público e sociedade, bem como a formação de professores, o estabelecimento de parcerias com meios de comunicação, como a TV Futura, e a produção de kits a serem distribuídos nas diversas secretarias de educação no país (BRASIL, 2013). Essas ações afirmativas resultaram na

aprovação do projeto da Lei de Cotas no Congresso Nacional, que abarcou, em 2011, 107 instituições, o que viabilizou expandir o trabalho realizado pela SECADI/MEC em favor das relações étnico-raciais no combate ao racismo e à discriminação, que tem como alvo principal os negros no Brasil. Mas, o Prouni e o Reuni não tinham preocupação direta com a questão étnico-racial, então, a Lei de Cotas se fez necessária.

Com o crescimento das ações afirmativas, em 2012, a presidenta da República, Dilma Rousseff, sancionou, em 29 de agosto, a Lei 12.711, denominada Lei de Cotas, para as Universidades Federais e Institutos Técnicos Federais de todo o país. Segundo a lei, as Universidades públicas federais e os Institutos Técnicos federais de nível médio deveriam reservar 50% das vagas para estudantes que cursaram todo o ensino médio em escolas da rede pública. A distribuição das vagas deveria ser entre pretos, pardos e indígenas, levando em conta os estudos mais recentes do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). As Universidades e as Instituições federais teriam quatro anos para o cumprimento da lei e o Enem (Exame Nacional do Ensino Médio) continuaria como instrumento de parâmetro na seleção dos estudantes (BRASIL, 2012).

O movimento negro foi um grupo que atuou fortemente na tentativa de desconstrução, no imaginário social brasileiro, da ideia de que havia, no país, harmonia entre os grupos étnicos. Na década de 1970, a ideia de democracia racial no Brasil sofreu um abalo e os movimentos negros, que andavam um tanto escondidos, reapareceram no cenário dentro das universidades, formando o tal “embrião” de uma bandeira, levantada pelo movimento negro atual (MATOS, 2006). A evolução desse movimento negro, entre 1970 e 1980, fluiu em um maior engajamento desses grupos para a superação das desigualdades raciais no país. Foi através das discussões do movimento negro e das denúncias de agressão que esses indivíduos sofriram que se colocou em evidência que o Brasil é, sem dúvidas, um país racista que, de forma velada, segrega a população negra. O ideário de democracia racial dificulta ações que tornem reais e simétricas, para negros e não negros, políticas de direitos que foram negligenciadas aos negros e que hoje esperam do poder público, segundo Matos (2006), soluções “diferenciadas para problemas diferenciados” (p. 62).

Em 1995, por meio da Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, é convocado um seminário internacional na Universidade de Brasília (UNB), que teve por propósito discutir as relações sociais no Brasil e propor soluções para a erradicação do preconceito racial. Esse seminário expôs a condição dos não brancos que, até o momento, se encontravam no mais baixo extrato da sociedade, e o desafio lançado obteve como pontapé inicial a fala do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que reconheceu as propostas de intelectuais e ativistas acerca das ações afirmativas para oportunizar a igualdade de direitos, em especial as cotas destinadas a estudantes negros nas universidades.

Atualmente, ainda se discute as políticas públicas de cotas para negros, afrodescendentes e pardos. Porém, entra também, agora, nessas discussões:

a promoção de debates intensos, numa tentativa de aperfeiçoar, alterar, reformular, adaptar e corrigir possíveis falhas, mas sem jamais se deixar reduzir

pelas falácias que imobilizam e garantem a manutenção de uma realidade social que assegura privilégios e não direitos (MATOS, 2006, p. 63).

Existe uma relação entre o Brasil e os Estados Unidos acerca dos estudos sobre os negros. Essa relação está ligada à Lei dos Direitos Civis, de 1964, que, embora seja de um contexto distinto, se tratando dos movimentos norte-americanos, influenciou nos movimentos de antirracismo no Brasil. Para entendermos melhor sobre as ações afirmativas nos Estados Unidos e a luta pelos Direitos Civis, é preciso voltarmos um pouco na história.

Em 1863, ocorreu, nos Estados Unidos, a Guerra de Secessão e, nesse ínterim, extinguiu-se a escravidão no país, colocando brancos e negros em condição de igualdade jurídica, sem distinção, conforme as emendas nº 14 e 15, de 1865. Porém, as emendas constitucionais não impediram que o estado do Tennessee, acompanhado de outros estados sulistas, assumissem posturas segregacionistas amparados inclusive por lei, o que propiciou a continuidade da separação social e racial entre brancos e negros em todo o Estado americano, algo que ainda persiste atualmente, apesar dos avanços obtidos pelos movimentos contrários ao racismo na sociedade estadunidense.

Na década de 1960, os Estados Unidos se viram invadidos por uma onda de reivindicações por direitos civis. A princípio, tais reivindicações se concentraram em torno do negro; depois, se estenderam às mulheres e a outros grupos minoritários étnicos e estrangeiros – essa esfera da sociedade norte-americana pretendia a garantia dos direitos sociais, tanto quanto a igualdade de oportunidade estendida a todos –, o que vem de encontro às necessidades e reivindicações das minorias negras no Brasil.

Esse movimento, nos Estados Unidos, está em concordância com os grupos reivindicatórios brancos, liberais e progressistas. Daí, as ações afirmativas atuaram exigindo do Estado não só a garantia das leis antissegregacionistas, mas, também, uma postura efetiva em benefício do povo negro em solo norte-americano.

A política de ações afirmativas e o sistema de cotas raciais: caminhos e desafios para a implementação de uma educação plural e inclusiva nas universidades brasileiras

O Núcleo de Consciência Negra da USP (NCN/USP), fundado em 1987, na luta em prol da questão racial, focou na “ampliação do espaço acadêmico, como também uma maior influência e ocupação da estrutura de poder da universidade” (MARTINI, 2009, p. 53). Os cursos pré-vestibulares, criados para atender candidatos negros a vagas nas universidades, surgem também como parte da luta dos movimentos negros ao acesso à cidadania em um contexto social em que a discriminação, embora velada, representava parte, ainda que diminuta, das políticas de reparação, ou, melhor, das ações afirmativas, mesmo que articuladas por lideranças negras através do Instituto Cultural Beneficente Steve Bike (ICBSB). Este, fundado em 1992 e, a princípio, funcionou no Diretório Central dos Estudantes da Universidade da Bahia com 25 alunos frequentes; destes, 50% foram aprovados no vestibular. A experiência serviu, então, de inspiração para outras iniciativas em outras partes do país. No entanto, ao voltarmos ao conceito inicial do NCN/USP, não podemos nos esquecer do seu objetivo primeiro, que é “criar um espaço

de discussão sobre o lugar do negro na sociedade e na universidade” (MARTINI, 2009, p. 59), ou seja, formar, de fato, cidadãos.

Em 1996, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, instituiu-se o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), com o intuito de discutir acerca das ações afirmativas. Esse programa contava com quesitos, como a inserção da cor nos documentos oficiais, o apoio aos grupos privados que, de alguma forma, contribuíssem para políticas positivas de inclusão dos negros social e economicamente no contexto nacional, como também visava a proteção do direito de serem tratados igualmente perante a lei.

O PNDH contribuiu, então, para que o cumprimento à legislação brasileira não ficasse apenas no documento formal, mas que as instituições de ensino superior, estados, municípios e a sociedade civil obtivessem informações e conhecimento das garantias dos negros e de sua inserção nos benefícios do “Estado do bem-estar social”: o respeito e o reconhecimento das suas diferenças sem discriminação social, econômica ou cultural. Diante desse cenário – em que se envolve União, estados e municípios –, com a criação de mecanismos que combatiam as desigualdades e o cumprimento dos compromissos firmados no âmbito nacional e internacional, o Brasil elaborou o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir). Nele, havia metas e diretrizes orçamentárias que permitiam a inclusão racial como tema transversal, o que significou um avanço na legislação e uma conquista para as minorias negras e afrodescendentes, que sempre tiveram que sair em defesa da igualdade das relações raciais no Brasil.

Voltando à III Conferência de Durban (2001), naquele mesmo ano, o Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, adotou o sistema de cotas em seu ministério e, em 2002 – durante o governo de Fernando Henrique Cardoso – houve o lançamento do segundo PNDH (Plano Nacional de Desenvolvimento Humano II) e do Programa Nacional de ações afirmativas, os quais não chegaram a funcionar por falta de recursos financeiros suficientes. Novas ações só foram retomadas no governo seguinte de Luís Inácio Lula da Silva, com a incumbência de

desenvolver e implementar políticas de inclusão educacional considerando as especificidades das desigualdades brasileiras e assegurando o respeito e a valorização dos múltiplos contornos de nossa diversidade étnico-racial, de gênero, social, ambiental e regional (MARTINI, 2009, p. 75).

O programa diversidade na universidade 2011/2012, sob a Lei 10.558, funcionou como experiência piloto ao acesso à universidade por grupos sociais carentes, em parceria com o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), coordenado pela Secretaria de Educação a Distância, Alfabetização e Diversidade (SECAD). Esse projeto visava promover o acesso de grupos desfavorecidos, como negros e indígenas, ao ensino superior.

O Uniafro, projeto da Seppir junto ao MEC, que objetivava incentivar o fortalecimento do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NABS), ou de grupos relacionados às instituições públicas de ensino superior, foi responsável por articular a programação acerca das discussões sobre as relações étnico-raciais na abordagem da permanência dos

negros no ensino superior, promovendo ações de incentivo e sensibilidade de instituições educacionais superior favoráveis às ações afirmativas. Esperava-se, com isso, que houvesse maior adesão dessas unidades de educação superior ao programa de cotas.

Em dezembro de 2004, o Ministério da Saúde, em parceria com o MEC e a Seppir, lançou o projeto Afroatitude como medida para a não desistência de alunos cotistas nas universidades federais. Por via de atividades desenvolvidas à saúde da população negra, através de bolsas de iniciação científica, chegou-se a beneficiar 550 alunos cotistas de onze universidades públicas, sendo elas: Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade de Montes Claros (Unimontes). Isso viabilizou a criação de duas redes – uma de universidades e outra de alunos –, ambas engajadas no desenvolvimento de ações e geração de conhecimento sobre ações afirmativas, Direitos Humanos e AIDS (MARTINI, 2009).

Nesse sentido, as políticas de ações afirmativas se posicionam tanto como projeto de inserção e permanência dos negros e pardos no ensino superior, quanto como indicador das barreiras existentes que ainda impedem esses indivíduos de ingressarem no seio acadêmico, quase que por meio da existência e permanência das ações afirmativas.

No entanto, as ações afirmativas, no que tange às cotas, ainda é algo que não se encontra em total concordância no seio da sociedade brasileira, uma vez que, para alguns, elas absorvem o princípio do mérito. Porém, na meritocracia, há competição entre iguais, não apenas se tratando de bens culturais, como os ditos intelectuais. Portanto, se o indivíduo negro, afrodescendente, pardo e pobre está na contramão do branco e, histórica ou culturalmente, em um elevado *status* social, a questão do mérito se dissolve em falas ideológicas. Aqui, implica o conceito de poder social, poder psicológico e a faceta cultural da autoridade em Petterson (2008). O poder social envolve o uso da violência de uma pessoa sobre a outra; o poder psicológico tem o poder de persuasão e a faceta cultural da autoridade transforma força em direito e obediência em dever. No concreto, o que prevalece, se utilizarmos o conceito da meritocracia, é a discriminação aos grupos étnicos de origem afrodescendente e a manutenção dos privilégios aos brancos.

Outra questão abordada por Matos (2006) é quanto à adoção de políticas de ação afirmativa contrariar o princípio da igualdade, contido na Constituição Federal de 1988, já que, segundo a Lei Maior do Estado, somos todos iguais. Nesse sentido, para não ferir a Constituição, seria necessário adotar um sistema de cotas para negros e pardos, e garantir, de fato, o princípio da igualdade de condições. Para que o Brasil atinja esse princípio, é preciso ampliar as ações que combatam a desigualdade, seja com programas de assistência social nas suas diversas modalidades de inclusão ou via cotas. No que tange à legitimação das ações afirmativas, é necessário lembrar que, desde 1968, o Brasil se compromete a criar e ampliar as “políticas compensatórias”, ou seja, as perdas que os negros sofreram ao serem escravizados no Brasil (MATOS, 2006, p. 59). Portanto,

a adoção de ações afirmativas – entre elas o sistema de cotas – é legal e sustentado pela Constituição Brasileira.

Movidas por essa dinâmica de ação do Governo Federal, dos resultados obtidos na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata em Durban, em 2001, e pelas medidas que a UERJ (Universidade Estadual do Rio de Janeiro) e a UnB (Universidade de Brasília) adotaram para colocar em prática as ações afirmativas, outras universidades tomaram fôlego para decidir adotar o sistema de cotas em seus exames de seleção. A universidade seria uma espécie de portal de acesso ao que há de melhor em termos de conhecimento e oportunidade, e possibilitar ao negro esse acesso é permitir que ele usufrua desse direito.

Para Bernardino-Costa (2006), é preciso entender a diferença entre ação afirmativa e cotas. A primeira diz respeito às medidas especiais e temporárias que ocorrem conforme a necessidade do tempo histórico e das questões em voga. Aqui, no caso, trata-se das reparações de desigualdades sociais, da marginalização e da discriminação sofridas pelos negros ao longo da história da formação de nossa sociedade. É algo urgente e necessário. Já a política de cotas exige que seja reservado um percentual de vagas que irá ser preenchido por aqueles pertencentes a grupos excluídos e marginalizados pelas ações de indivíduos que, no passado, isolaram os que foram escravizados. Portanto, as ações afirmativas atuam no cumprimento do princípio da equidade e a política de cotas atua no sentido de garantir a preferência aos negros e sua permanência nos programas.

No Brasil, há dificuldade de se implementar programas de ações afirmativas e uma delas se refere ao argumento de que aqui há um sistema classificatório constituído de várias classificações de cor, que vai do branco, preto, pardo e amarelo até mais três classificações, como o claro, moreno e moreno claro. Daí, diferenciar uma pessoa da outra pela característica física é fácil, mas, quando se trata do genoma, se torna muito difícil. O termo raça revela-se muito complexo, o que leva à problematização do preconceito de classe social e não racial, já que essa ideia de negro é apenas um dos lados da questão, e a ideia de etnia é usada para classificar e, ao mesmo tempo, dividir. Segundo Barros (2008), a compreensão das variadas etnias africanas foi algo proveniente do interesse de como distribuí-las em trabalhos específicos que cada uma poderia desempenhar melhor, e não para conhecer, de fato, cada um desses povos e suas diferenças em relação ao outro. Dessa forma, as políticas públicas adotadas acabam sendo, em sua maioria, para fins de combate à pobreza, não para a erradicação do preconceito de raça. Isso não quer dizer que não deva existir políticas de combate à pobreza, mas sim que as ações devem ser simultâneas.

Os discursos e/ou debates favoráveis ou contrários ao sistema de cotas giram em torno da dúvida de como funciona a Lei de Cotas. Ou se defende o pagamento de uma dívida histórica ou se afirma que a seleção por meio das cotas não passa de um engodo, uma camuflagem do mérito dos aprovados nessa seleção.

Criada em 2012, e passados quase nove anos, o assunto sobre as cotas ainda é obscuro para muitas pessoas no conjunto da sociedade em geral, pois muitos acreditam, por falta de conhecimento formal, que ela é só para negros. Então, é preciso mostrar para a sociedade como funciona, na realidade, esse sistema que, embora pareça simples,

é complexo pelo tamanho da abrangência, dos questionamentos e das reivindicações em se tratando do acesso à educação pública, conforme dados da Coordenação de Inclusão e Permanência da UFG-GO:

A lei nº 12.711/12, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, estabelece que serão reservadas em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, a legislação determina que as cotas raciais terão percentual igual a proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Em Goiás, o percentual reservado é de 56,68% para candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas (BRASIL, 2019a).

Faz-se necessário analisar como outras universidades utilizam suas próprias metodologias para o cumprimento das cotas para quem se declarar negro ou pardo. Primeiro, há as universidades que adotam o Sistema de Seleção Unificado (SISU). Com exceção do SISU, as universidades são livres para aplicar o sistema que melhor lhes convém. Mas, como funciona o SISU? Segundo o site oficial:

O processo Seletivo Unificado possui uma única etapa de inscrição. Ao efetuar a inscrição o candidato deve escolher, por ordem de preferência, até duas opções entre as vagas ofertadas pelas Instituições participantes do SISU. O candidato também deve definir se deseja concorrer a vagas de ampla concorrência, a vagas reservadas de acordo com a Lei nº 12.711/2012, de 29 de agosto de 2012 (Lei de Cotas) - alterada pela Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016 – ou a vagas às demais políticas afirmativas das Instituições (BRASIL, 2019b).

Por exemplo, a USP separou 37% das vagas em 2018 para as cotas. A política de cotas para o ensino superior teve sua vigência em 2012, instituída pela Lei 12.711. Para Anhaia (2017), existe, no país, um número baixo de instituições de ensino superior públicas; as instituições particulares predominam, embora houveram oscilações de 1960 a 1990. A partir dos anos 2000, com as Políticas de Ações Afirmativas (PAAs) em universidades públicas, evidenciou-se as desigualdades por cor e renda no ingresso ao ensino superior. Em 2011, ainda no raciocínio de Anhaia (2017), o percentual de brancos entre 18 e 24 anos que frequentavam o ensino superior era em torno de 39,6%, enquanto que o percentual de negros era de 10,2%. E seguindo essa mesma lógica, os jovens que frequentavam o ensino superior público eram brancos.

De acordo com Frias (2012), em maio de 2012, havia no país 180 instituições públicas de ensino superior que desenvolviam algum tipo de ação afirmativa destinada a pobres, negros ou indígenas, variando entre universidades, faculdades, Institutos Federais ou estaduais, “sendo que das 59 universidades federais, 32 ofereciam cotas para estudantes vindos de escolas públicas, 21 ofereciam cotas para negros e pardos, 19

ofereciam cotas para indígenas e 7 ofereciam cotas para portadores de deficiência” (FRIAS, 2012, p. 130).

O debate sobre a inclusão social no ensino superior encontrou-se, em 2006, em uma fase de discussões bem acirradas, porque, nesse período, ocorreram dois manifestos acerca das vagas destinadas a negros e indígenas nas universidades. O primeiro movimento se colocou contrário às cotas e à implantação das ações afirmativas; já nas manifestações pró-cotas, houve o envolvimento não apenas de acadêmicos, como também de artistas e intelectuais de grande expressividade no cenário nacional. Esses acadêmicos, artistas e intelectuais do movimento “Todos têm direitos iguais na República Democrática” reforçaram suas ideias com a entrega desse manifesto a parlamentares no Congresso, em 29 de junho, do mesmo ano de 2006, sob a alegação do princípio da igualdade política e jurídica a todos, conforme assegura a Constituição Nacional. Já o movimento contrário às cotas se baseia na alegação de que, ao levar em conta a cor da pele, esse fator reforçaria ainda mais o racismo na sociedade, atrapalhando possíveis medidas reais de combate às desigualdades no Brasil, situação que se enrola desde os tempos do Império: “As cotas não criam o racismo, ele já existe” (MARTINI, 2009, p. 112).

Ao se posicionarem favoráveis às cotas, esse grupo de artistas, intelectuais e o Programa Nacional de Direitos Humanos contribuíram para o sucesso do sistema de cotas raciais, pois reforçaram a legislação ao afirmarem que, em uma sociedade democrática, não pode haver privilégios de uns, seja por cor, raça ou condição social. Essa afirmação reforçou as manifestações dos diversos grupos e movimentos em prol das medidas de combate à desigualdade e ao preconceito racial, tomando expressividade social, política e jurídica em todo o território nacional, abrindo espaço para as etnias negras, pardas e afrodescendentes frequentarem os bancos escolares e universitários, conforme assegura a Constituição Brasileira.

Considerações finais

A trajetória da política de ações afirmativas no Brasil – em prol de uma educação plural e inclusiva, que levasse em consideração a diversidade significativa e, até certo ponto, única na história das sociedades atuais – e a adoção de mecanismos que viabilizaram a diminuição da desigualdade no país nos coloca diante de uma possível resposta ao questionamento proposto neste trabalho: a adoção das ações afirmativas pela legislação brasileira para a implementação, nas universidades públicas brasileiras, do sistema de cotas raciais, conseguiu, de fato, se portar como mecanismo possibilitador da diminuição da desigualdade e da discriminação dos cotistas nos centros universitários? Conseguiu possibilitar a superação das injustiças ao aprimorar o debate e valorizar o contexto interno como base do desenvolvimento de alternativas e metodologias de permanência e ampliação da utilização das políticas de ações afirmativas para a garantia das reparações às diferenças?

Ao abordar os caminhos e desafios da política de ação afirmativa para a implementação do sistema de cotas raciais, em favor de uma educação plural e inclusiva no meio acadêmico brasileiro, é possível compreender que as ações afirmativas criaram

condições para a mudança e para o avanço contínuo na diminuição das diferenças, e que o maior desafio da mesma é pensar para além das cotas e levar a sociedade a olhar o cotista como sujeito social no desafio não só de diminuir as diferenças, mas de saná-las efetivamente por meio de ações conjuntas via Estado, escolas e universidades, instituições que esclareçam à população que a igualdade de oportunidade é um direito de todos, e que devemos nos posicionar e combater as práticas discriminatórias que, por sua permanência, desafiam as políticas públicas a aprimorarem o sistema de cotas raciais para a promoção da igualdade social e a inclusão. Entende-se que a trajetória da política de ações afirmativas no Brasil atuou em prol de uma educação plural e inclusiva que levasse em consideração, de fato, a diversidade brasileira, deveras significativa mundialmente e, até certo ponto, única na história das sociedades atuais. A adoção de mecanismos que viabilizaram a diminuição da desigualdade no país nos coloca diante de uma possível resposta ao segundo questionamento proposto neste trabalho: se a adoção das ações afirmativas pela legislação brasileira seria o resgate da honra dos negros outrora retirados da África e trazidos para essa terra, e escravizados por quase três séculos, ou se seria a reparação das desigualdades sociais que se estabeleceram aqui após a Lei Áurea, em 1888.

Ao fim desta pesquisa bibliográfica, pudemos compreender o que é a política pública de ação afirmativa, qual é o seu papel e a sua diferença do sistema de cotas. Sendo dois conceitos distintos, e a partir da diferenciação destes, foi possível concernir que, no Brasil, o sistema de cotas foi o veículo que mais contribuiu para a reparação das desigualdades sociais, uma vez que as discussões e medidas adotadas pelas entidades envolvidas fizeram com que diminuíssem os impactos da desigualdade através das cotas para negros, pardos e grupos de classes diferenciadas que, por sua condição de pobreza e diferenciação racial, viam-se excluídos dos benefícios sociais, entre eles, o acesso à educação superior.

Portanto, ao optar pelo conceito de reparação das desigualdades sociais, se entende que as ações afirmativas criaram condições para a mudança e o avanço contínuo na diminuição das diferenças, e que o maior desafio da mesma é pensar para além das cotas e fazer a sociedade olhar o cotista como sujeito social, atuando não só no desafio de diminuir as diferenças, mas também no desafio de saná-las efetivamente.

Referências

ANHAIA, Bruna Cruz de. A Lei de cotas e a universidade pública brasileira em debate. *Revista Contraponto*, v. 4, n. 2, 2017.

BARROS, José D'Assunção. *A Construção Social da Cor – Diferença e Desigualdade na formação da sociedade brasileira*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

BERNARDINO-COSTA, Joaze. O debate sobre ações afirmativas para negros na sociedade brasileira: argumentos a favor. In: SILVA, Marilene da; GOMES, Uene José (Orgs.). *África, afrodescendência e educação*. Goiânia: Ed. da UCG, 2006.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no

currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. DF: Brasília, 9 de janeiro de 2003.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. DF: Brasília, 29 de agosto de 2012.

_____. MEC. Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, Brasília: MEC/ SECADI, 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

_____. Coordenadoria de Inclusão e Permanência da Universidade Federal de Goiás (CIP-UFG), Cotas étnico - raciais, Goiânia, 2019a. Disponível em: <<http://www.acoesafirmativas.ufg.br/>>. Acessado em: 26 dez. 2019.

_____. Sistema de Seleção Unificada (SISU). Ministério da Educação, Brasília: MEC, 2019b.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DUPRAT, Deborah. O Direito sob o marco da pluriétnicidade/multiculturalidade. In: RAMOS, Alcida Rita (Org.). *Constituições nacionais e povos indígenas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.

FRIAS, Lincoln. As cotas raciais e sociais em universidades públicas são injustas? *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, n. 41, p. 130-156, 2012.

GUEDES, Roberto. *Doze Capítulos sobre Escravizar Gente e Governar Escravos: (Brasil e Angola-Séculos XVII-XIX)*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2018.

JUNIOR, Ronaldo Rosa dos Santos. *Políticas de cotas para ingresso na Educação Superior Pública: 10 anos na Universidade Estadual de Goiás (2005-2015)*. Dissertação (Mestrado em Educação), Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2016.

MARTINI, Andressa Ferreira de. *As cotas nas universidades públicas brasileiras*. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

MATOS, Luciana de Oliveira Dias. Ação afirmativa: superando desigualdades raciais no Brasil. In: SILVA, Marilena da; GOMES, Uene José. (Org.). *África, Afrodescendência e Educação*. Goiânia: UCG, 2006, p. 1-142.

MUNANGA, Kabengele. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

PENA, Sergio Danilo Junho. *Ciências, bruxas e raças*. Divisões Perigosas: Políticas raciais no Brasil contemporâneo. Políticas Raciais no Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007.

PETTERSON, Orlando. *Escravidão e Morte Social*: Um estudo comparativo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SCARAMAL, Eliesse dos Santos Teixeira. *Educação para relações étnico-raciais*. Goiânia: FUNAPE, UFG/Ciar, 2011.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Uma história de “diferenças e desigualdades”. As doutrinas raciais do século XIX. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz. *O espetáculo das raças*. Cientistas, Instituições e questão racial no Brasil 1870-1930. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SOARES, Marcio de Sousa. *A remissão do Cativo*: A dádiva da alforria e o governo dos escravos nos Campos dos Goitacases, c.1750-c.1830. Rio de Janeiro: Apicuri, 2009.