

## A educação como direito e dever: uma análise das cotas e do ProUni<sup>1</sup>

Bruna Cruz de Anhaia<sup>2</sup>

Artigo recebido em 01/12/2014 e aprovado em 10/12/2014.

**SUMÁRIO:** *1 Introdução • 2 A ação afirmativa como objeto de estudo • 3 O contexto de influência • 4 O contexto de produção dos textos • 5 O contexto da prática • 6 Considerações finais • 7 Referências*

**RESUMO:** Este artigo examina duas políticas atuantes no ensino superior brasileiro, adotadas pelo governo no sentido de promover o desenvolvimento do país através da expansão de direitos da população e da redução das desigualdades sociais: as cotas, no setor público; e, o Programa Universidade para Todos, no setor privado. O enfoque é dado nas experiências de duas universidades e a análise pautou-se pela abordagem de ciclos das políticas educacionais. Para a consecução desta tarefa, realizou-se: a leitura de documentos; a consulta a bancos de dados relativos a esse nível de ensino e aos *sites* das instituições pesquisadas; e, a aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas com estudantes cotistas e prounistas. Verificou-se que os diferentes contextos analisados destas políticas são permeados de disputas e embates. Constatou-se, ainda, a avaliação positiva dos estudantes consultados, assim como a indicação de algumas limitações e falhas nestas políticas que merecem atenção de propositores, analistas e implementadores.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ensino superior • Ações afirmativas • Cotas • ProUni.

---

<sup>1</sup> Este trabalho apresenta parte dos resultados de uma pesquisa desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e financiada pelo Observatório da Educação (OBEDUC), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

<sup>2</sup> Estudante do curso de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

## **Education as a Right and a Duty: an analysis of the quotas and the ProUni**

CONTENTS: 1 *Introduction* • 2 *The affirmative action as a study object* • 3 *The influence context* • 4 *The text production context* • 5 *The practice context* • 6 *Final considerations* • 7 *References*.

ABSTRACT: This article examines two higher education policies in Brazil adopted by the government aiming to promote the country's development through the expansion of the population's rights and the reduction of social inequalities: the quotas in the public sector; and the "Programa Universidade para Todos" ("Program University for All") in the private sector. The experience of two universities is focused and the analysis is based on the framework of the education policies cycles. For the attainment of these tasks, it was realized: a reading of the documents; an inquiry into the database relative to this educational level and into the websites of the researched institutions; and the application of questionnaires and semi structured interviews with quota and ProUni beneficiaries. It was found that the different analyzed contexts were permeated with disputes and conflicts. It was also found that the positive evaluation of the consulted students, as well as the indication of some failures and limitations present in this policies which deserve attention from its proponents, analysts and implementers.

KEYWORDS: Higher education • Affirmative actions • Quotas • ProUni.

## **La Educación como Derecho y Deber: un Análisis de las Cuotas y del ProUni**

CONTENIDO: 1 *Introducción* • 2 *La acción afirmativa como objeto de estudio* • 3 *El contexto de influencia* • 4 *El contexto de producción de los textos* • 5 *El contexto de la práctica* • 6 *Consideraciones finales* • 7 *Referencias*.

RESUMEN: Ese artículo analiza dos políticas de la enseñanza superior brasileña, adoptadas por el gobierno en el sentido de promover el desarrollo del país a través de la expansión de derechos de la población y de la reducción de las desigualdades sociales: las *cuotas*, en el sector público; y, el Programa Universidad para Todos, en el sector privado. El enfoque es dado en las experiencias de dos universidades y el análisis se guió por el abordaje de ciclos de las políticas educacionales. Para el presente análisis se ha realizado: la lectura de documentos; la consulta a bancos de datos relativos a ese nivel de enseñanza y a los *sites* de las instituciones investigadas; y, la aplicación de cuestionarios y entrevistas semi-estructuradas con estudiantes *cotistas* y *prounistas*. Se verifica que los diferentes contextos analizados de esas políticas son permeados por disputas y embates. Se constata, aun, la evaluación positiva de los estudiantes consultados, así como la indicación de algunas limitaciones y fallos en esas políticas que merecen la atención de proponentes, analistas e implementadores.

PALABRAS CLAVE: Enseñanza superior • Acciones afirmativas • *Cuotas* • ProUni.

## 1 Introdução

O Brasil conseguiu transformar-se num país moderno, com democracia consolidada e economia emergente e realizou grandes avanços sociais, mas ainda apresenta altos níveis de desigualdade. Diferentes relatórios da Organização das Nações Unidas (ONU) permitem verificar que, ainda que o país se encontre entre aqueles que realizaram progressos particularmente significativos nos domínios da educação, da saúde, do rendimento na última década, tal como aferidos pelas séries históricas dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs)<sup>3</sup>, ele conserva um índice abaixo da média regional. Em 2012, IDH nacional era 0,730, rendendo ao país o 85º lugar no *ranking* composto por 187 países, já o IDH da América Latina e do Caribe era 0,741 no mesmo ano. Destaca-se também que, quando os fatores que compõem esse Índice são verificados em termos de desigualdades entre diferentes grupos sociais, o país ainda perde posições no *ranking* (PNUD, 2013; 2013a). De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD),<sup>4</sup> em 2012, o país atingia 0,531 ponto. Isto representa uma perda de 27,2% do IDH antes do ajuste e, por conseguinte, a perda de 12 posições (PNUD, 2010; PNUD, 2013; PNUD, 2013a).

No que concerne à desigualdade de renda, outro índice ainda merece atenção: o índice de Gini<sup>5</sup> - que, no país, cresceu no decorrer da década de 1960 e atingiu o seu ápice na década de 1990. Cabe lembrar que entre 1964 e 1985 vigorou no Brasil o regime militar, que foi marcado pela entrada de grandes montantes de capital estrangeiro no país, e mesmo durante o chamado “milagre econômico” – que se deu entre 1967 e 1973 –, o aumento de desigualdades de renda não cessou. Pelo contrário, observou-se a progressiva concentração de renda em alguns estratos populacionais e gradual aumento da desigualdade econômica. De acordo com Marcelo Neri, ainda é importante ressaltar que a desigualdade de renda cresceu com o aumento da desigualdade de educação e, concomitantemente, com a elevação da demanda por ela. Nesse sentido, quem possuía qualificação superior teve seus salários elevados (O GLOBO, 2011).

---

<sup>3</sup> O IDH é uma medida composta de indicadores de saúde, de educação e renda, formulada como uma alternativa às avaliações puramente econômicas do progresso nacional, como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) (PNUD, 2013). O valor atribuído a cada país pode variar de 0 a 1 – quanto maior o valor atribuído, maior o seu desenvolvimento.

<sup>4</sup> Segundo o PNUD, “[contrariamente ao IDH,] o IDHAD leva em conta não apenas a média das realizações de um país em educação, saúde e renda, mas também a forma como essas conquistas são distribuídas entre seus cidadãos, ‘descontando’ o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade” (2013b, p. 1).

<sup>5</sup> O índice ou coeficiente de Gini pode ser utilizado para calcular a desigualdade existente em qualquer distribuição. O valor do índice varia de 0 a 1: sendo o primeiro valor atribuído quando não há desigualdade e o segundo quando a desigualdade é máxima.

Diferentes pesquisas sobre a população nacional evidenciam que, ainda hoje, há grandes desigualdades sociais por raça e renda entre população (NERI, 2010; IBGE/PNAD, 2011; SITEAL, 2012). Voltando-se um olhar mais atento ao acesso à educação, dados de 2010 demonstram que os jovens negros de 15 a 24 anos representavam 66,12% da população nessa faixa etária que não possuía instrução ou o ensino fundamental incompleto, os jovens brancos correspondiam a 31,94%, os amarelos a 0,98% e os indígenas a 0,89% - 0,07% desses jovens não identificaram sua raça. Quanto ao nível educacional mais frequentado por cada grupo racial, destacou-se o ensino médio ou ensino superior incompleto entre os jovens brancos e amarelos dessa faixa etária (38,03% e 35,19%, respectivamente) e aqueles sem instrução ou com ensino fundamental incompleto entre os jovens pretos, pardos e indígenas (38,08%, 37,30% e 60,75%, respectivamente) (IBGE, 2010).

Quanto ao rendimento familiar dos estudantes com idade entre 18 a 24 anos no ensino superior, verificou-se que pouco menos da metade dos matriculados no setor público e no setor privado eram provenientes de famílias com os rendimentos mais altos - o 5º quinto de renda (41% e 48,3%, respectivamente). Os estudantes provenientes de famílias com os rendimentos mais baixos, 1º quinto, correspondiam a 7,1% dos estudantes no ensino público e 3,5% no ensino privado (IBGE/PNAD, 2011).

Verifica-se então que a redemocratização do país contribuiu para a inserção dos direitos sociais na Constituição, entretanto, nem mesmo a ampliação de recursos econômicos bastou para que os fins do desenvolvimento fossem atingidos. As instituições e a cultura pública tem sido retardatárias nesse processo, evoluindo lentamente e por vezes tendo interesses diretamente contrariados (KERSTENETZKY, 2012). Decorre daí a necessidade de se revisar o conceito de desenvolvimento e as medidas propostas para atingi-lo, assim como averiguar se a cultura das instituições age em consonância com este determinado fim e os possíveis efeitos destas iniciativas na esfera da realização humana.

Este artigo tem por objetivo examinar uma das estratégias adotadas pelo governo brasileiro no sentido de promover o desenvolvimento do país através da expansão de direitos de sua população e da redução das desigualdades entre diferentes grupos sociais. Tendo em vista que a educação atua como um importante fator na composição ou de influência nos índices mencionados e, portanto, no desempenho obtido pelos países avaliados, analisa-se duas políticas atuantes neste setor: as cotas sociais e raciais no setor público e o Programa Universidade para Todos (ProUni) no setor privado. O enfoque é dado nas experiências de duas instituições de ensino superior (IES) localizadas em Porto Alegre: a Universidade

Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). A análise pautou-se pela abordagem de ciclos das políticas educacionais (BALL; BOWE, 1992), investigando os contextos de influência de sua criação, o contexto de produção dos textos e o contexto de prática nessas IES, perpassando conceitos como equidade (RAWLS, 1997; MCCOWAN, 2007), ações afirmativas (OLIVEN, 2007; GOMES, 2001), desenvolvimento (SEN, 2000), campo educacional (BOURDIEU, 1996), entre outros, buscando dar conta das relações de mudança entre os contextos e suas interpenetrações (BALL, 1998).

## 2. A ação afirmativa como objeto de estudo

As cotas e o ProUni, neste artigo, são entendidos como políticas públicas e sociais atuantes no setor público e privado, respectivamente. Políticas públicas porque são iniciativas governamentais que criam medidas administrativas ou jurídicas de atuação em um campo específico, voltadas a assegurar um determinado fim (FREY, 2000); e, políticas sociais, pois, “têm por objetivo melhorar e conquistar crescentes níveis de integração econômica e social, especialmente de grupos socialmente excluídos, nas diversas dimensões pelas quais se expressa a sua exclusão” (VILLALOBOS, 2000 *apud* MADEIRA, 2008, p. 41).

Essas iniciativas buscam garantir a equidade no sistema educacional, ou seja, garantir que todos tenham oportunidades adequadas, guiadas no sentido de uma diminuição ou abrandamento das desigualdades socioeconômicas e raciais que determinam e diferenciam as oportunidades de acesso à educação superior (RAWLS, 1997; MCCOWAN, 2007). Como ambas as políticas também têm por finalidade proteger minorias e grupos que tenham sido discriminados no passado – seja em virtude de sua raça, seja em virtude de sua condição financeira – tratam-se de ações afirmativas (AAs). Medidas essas que atuam através da remoção de barreiras formais e informais que impedem o acesso de certos grupos à universidade e do engendramento de transformações culturais e sociais, inculcando nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade em diversas esferas de convívio humano (OLIVEN, 2007; GOMES, 2001).

Conforme Marshall (1967), a educação é um serviço de tipo único no quadro do exercício da cidadania. O direito social à educação, quando garantido pelo Estado, deveria ser encarado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. Os direitos civis e sociais, desta forma, convergem uma vez que: “os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil”

(MARSHALL, 1967. p. 73). Segundo ele, “o dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização é, portanto, um dever social e não somente individual porque o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros” (MARSHALL, 1967, p. 74). O acesso à educação, então, é fator essencial para o desenvolvimento.

Compreende-se, então, que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão de liberdades reais que as pessoas desfrutam, dentre as quais se mencionam as oportunidades sociais – relativas ao direito de usufruto de serviços como educação e saúde. No que diz respeito às oportunidades sociais, em específico ao usufruto de serviços de educação, pode-se afirmar que essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada, mas também para uma participação efetiva em atividades econômicas e políticas (SEN, 2000).

A criação e implementação dessas AAs também possibilitariam promover a redistribuição de poder no campo educacional – entendido como um espaço das relações de força entre os agentes detentores de diferentes volumes de capital cultural (BOURDIEU, 1974; 2000). Do mesmo modo, oportunizariam o empoderamento das camadas populacionais beneficiárias da política através do aumento de suas competências e poder (social, econômico, político e social) (PINTO, 1988). Por outro lado, esses processos inclusivos poderiam desencadear um movimento contrário, caracterizado pela elaboração de retóricas contra as políticas e pela estigmatização de seus beneficiários por parte de alguns atores que buscariam restabelecer a ordem social (GOFFMAN, 1978; MARSHALL, 1967).

Apontados estes elementos, cabe analisar três dos cinco contextos que compõem o ciclo de políticas educacionais: (1) o contexto de influência; (2) o contexto de produção dos textos; e, (3) o contexto da prática. O primeiro é onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos, também é nele que os grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. O segundo é onde os textos políticos tomam forma – seja como textos legais oficiais, seja como comentários formais e etc. –, eles são resultados de disputas e acordos. O terceiro é onde a política está sujeita à interpretação e recriação (BALL; BOWE, 1992).

Para realizar esta análise, fez-se: a pesquisa dos eventos e acordos decisivos para o início do debate e criação dessas políticas; a leitura de documentos (declarações resultantes dos eventos, textos das políticas, etc.); a consulta a bancos de dados sobre o ensino superior nacional e *sites* das IES pesquisadas; e, a aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas com estudantes cotistas e prounistas que frequentavam a UFRGS ou

PUCRS. O contato inicial com os estudantes – devido ao sigilo de informação, por parte das instituições – ocorreu de maneira informal. A amostra, portanto, foi constituída de maneira proposital e não-probabilística, ou seja, não se baseou em procedimentos estatísticos e foi formada pela seleção de elementos representativos da população-alvo, definida de forma intencional (SELLTIZ, 1975). A noção de *corpus* – na qual se amplia a coleta de dados qualitativos até que não se descubra mais variedade – por sua vez, fez-nos atuar até o chamado ponto de saturação e determinou a quantidade de questionários aplicados e entrevistas realizadas (BAUER; AARTS, 2002).

Tendo em vista que a seleção da amostra se deu de forma não-probabilística e proposital – sendo composta, em grande parte, por estudantes indicados por outros respondentes e entrevistados –, considera-se a possibilidade de seu enviesamento. Os dados coletados e submetidos à análise, no entanto, ainda fornecem importantes elementos de discussão e enriquecem o entendimento de como atuam essas políticas públicas de acordo com a perspectiva de alguns de seus beneficiários. No total, foram aplicados 29 questionários e realizadas 22 entrevistas entre dezembro de 2011 e março de 2013.

A análise dos dados quantitativos, obtidos através dos questionários, foi realizada através do programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). A análise dos materiais escritos (documentos oficiais, manifestos, leis e entrevistas transcritas) foi fundamentada nos pressupostos da análise de conteúdo.<sup>6</sup>

### 3. O contexto de influência

O debate sobre a democratização da educação, desde 1945, conta com a atuação destacada da agência da ONU especializada na temática: a Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO). Sob a coordenação de ambas as organizações, realizou-se a Conferência Mundial sobre Educação para Todos no ano de 1990, em Jomtien (Tailândia), e sua segunda edição no ano de 2000, em Dacar (Senegal), nomeada de Fórum Mundial da Educação. Nos documentos resultantes desses eventos, constata-se a problematização das desigualdades de acesso a variados bens e serviços, bem como o esforço da difusão do discurso do acesso à educação como um direito de todos os indivíduos. O argumento de que a educação é essencial para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes evidencia a concepção da educação como promotora de liberdades (SEN, 2000).

---

<sup>6</sup> De acordo com Bardin (1995, p. 42), a análise de conteúdo é: “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”.

Também argumentam que este direito deve ser encarado como um dever social e não só individual, uma vez que o bom funcionamento da sociedade e o seu desenvolvimento dependeriam da educação de seus membros (MARSHALL, 1967).

Na continuidade deste processo que buscou assegurar a todos o ingresso, a participação e a aprendizagem nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino, destaca-se a elaboração de um documento considerado um marco nos debates relativos ao ensino terciário: a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação (DMES), elaborada em Paris em 1998. Neste documento, expuseram-se as ideias de missões e funções da educação superior e traçou-se como um dos objetivos centrais o abrandamento das desigualdades por meio de ações e de políticas que visassem à equidade (ANHAIA, 2010). De acordo com a DMES, a preocupação com este nível de ensino justifica-se, entre outras coisas, pela sua capacidade de transformar e induzir mudanças e progressos na sociedade. E porque ela tende paulatinamente a transformar-se em uma sociedade do conhecimento, a educação superior e a pesquisa atuam como componentes essenciais para o desenvolvimento cultural e socioeconômico de indivíduos, comunidades e nações (ONU, 1998).

Paralelamente a este movimento internacional que buscava fundamentar e ampliar o acesso das populações aos serviços públicos a que têm direito, no Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988, a pressão social impulsionou a estruturação de políticas públicas para alcançar este fim (CDES, 2011). A elaboração da Constituição de 1988 e a consolidação da democracia pelas sucessivas eleições ocorridas desde então criaram condições para o levantamento e apresentação de demandas organizadas pelos movimentos sociais em torno de questões específicas. A partir daí, intensifica-se o debate em torno das demandas reprimidas ao longo do período de fechamento político e a agenda política passa por mudanças ao tentar englobá-las (PAIVA; ALMEIDA, 2010).

A crescente denúncia das desigualdades partilhadas por diferentes grupos sociais somada à ausência de políticas mais propositivas quanto à sua atenuação, conforme Paiva e Almeida (2010), teria auxiliado a despertar, desde os anos 1990, discussões em torno das políticas de ação afirmativa para mulheres nos partidos políticos, para negros e mulheres no mercado de trabalho, e de populações indígenas e de negros no ensino superior. É neste sentido que se pode dizer que, no Brasil, a discussão em torno das AAs em geral e da ação afirmativa no ensino superior em específico é o resultado da reorganização da esfera pública a partir de sua redemocratização.



Desta forma, a entrada das AAs na agenda política do país deve-se, entre outros, a três aspectos: (a) à atuação de movimentos sociais; (b) à iniciativa presidencial no ano 2000, reconhecendo o Brasil como um país racista; e, (c) aos eventos internacionais como a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban (África do Sul) em 2001 (NEVES; MORCHE; ANHAIA, 2009; PAIVA; ALMEIDA, 2010). No que se refere ao primeiro aspecto, destacam-se a atuação: do Movimento Negro – que, desde o final da década de 1970, denuncia de forma sistemática o racismo existente na sociedade brasileira – e dos cursos pré-vestibulares comunitários – que surgem no início dos anos 1990, sem os quais alunos oriundos de escolas públicas e de comunidades carentes teriam menos condições de competir por uma vaga no ensino superior. A iniciativa presidencial também se destaca por ter aberto uma via legal para a realização de ações acertadas no combate ao racismo no país. Por fim, a Conferência de Durban foi fundamental ao organizar uma agenda de demandas e recomendações que deveriam ser traduzidas em programas específicos, alertando ainda para o racismo como uma realidade em todas as sociedades, constituindo grave ameaça para a segurança e a estabilidade dos países. O compromisso da criação e implementação destes programas foi assumido pelo Estado brasileiro (PAIVA; ALMEIDA, 2010).

No que concerne às ações afirmativas no ensino superior público, em específico, observa-se então as primeiras universidades as adotarem: em 2001, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e, em 2003, a Universidade de Brasília (UnB). No setor privado, o ProUni também é criado e passa a ser implementado neste panorama.

Poucas semanas após a reforma ministerial em fevereiro de 2004, o então ministro da Educação Tarso Genro apresentou uma proposta de aproveitamento de cerca de 100 mil vagas ociosas em IES privadas e que contribuía para aumentar o controle fiscal sobre as instituições. Até a aprovação da Medida Provisória que criou o ProUni (MP nº 213/2004) – convertida na lei nº 11.096/2005 – foram incorporadas no texto muitas sugestões de mantenedoras das IES privadas, dentre as quais: a oferta de bolsas parciais; a ampliação das rendas familiares limite para a atribuição das bolsas; e, a inclusão daqueles que cursaram todo o ensino médio como bolsistas integrais em instituições privadas como habilitados a concorrer pelo benefício (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006). Importante destacar que a adesão ao ProUni pela PUCRS, instituição pesquisada, deu-se já em 2005.

Já a adesão às AAs na UFRGS ocorreu em 2007, após a deliberação do Conselho Universitário (Consun) e através da Decisão nº 134, que criou o Programa de Ações

Afirmativas (PAA). O Programa se baseava na proposta apresentada por uma Comissão Especial de Ações Afirmativas (CEAA), criada pelo Consun e pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), que reservava: (1) 30% das vagas ofertadas em cada curso para egressos de ensino público (EEPs) – sendo 50% deste percentual, ou seja, 15% das vagas ofertadas em cada curso destinado a candidatos EEPs autodeclarados negros; e, (2) a criação de vagas suplementares para estudantes indígenas nos cursos indicados por suas comunidades. Ela foi levada à votação do Conselho Universitário no dia 29 de junho de 2007, sendo aprovada por 43 votos a 27.

Esse cenário formado pelos frequentes debates públicos sobre as ações afirmativas e pela adoção dos primeiros programas de ação afirmativa em IES públicas e privadas provocou a reação de dois grupos de intelectuais que redigiram, em 2006 e 2008, manifestos contrários e favoráveis a elas<sup>7</sup> (BERNARDINO-COSTA; SANTOS; SILVÉRIO, 2009). Na sequência, analisam-se os argumentos por eles utilizados e em ações judiciais que questionavam, dentre outros aspectos, a constitucionalidade das ações afirmativas e buscavam influenciar seus textos.

#### 4. O contexto de produção dos textos

As ações afirmativas em vigor no país pautam-se pelos conceitos de classe e raça. Quanto ao primeiro, refere-se apenas à dimensão econômica (classe econômica) (NERI, 2010), cujo indicador utilizado é a renda familiar *per capita*. A trajetória escolar em escolas públicas também é utilizada como substitutivo desse critério em alguns casos. Já o conceito de raça é mobilizado no sentido sociológico – entendendo-se como “discursos sobre as origens de um grupo, que usam termos que remetem à transmissão de traços fisionômicos, qualidades morais, psicológicas, etc., pelo sangue” (GUIMARÃES, 2003, p. 96) – e o sistema de classificação racial se baseia nos traços fenotípicos dos candidatos. A variabilidade de conceituações que o termo raça pode assumir, porém, ainda causa confusões nos debates sobre AAs.

Ressalta-se que, a despeito da complexidade da discussão do conceito raça e das múltiplas dimensões (sociológica, biológica, etc.) em que pode ser mobilizado,

O princípio que orienta a adoção das políticas de ação afirmativa é a compreensão de que a variável cor/raça/etnia é um critério aceitável, seja nas

---

<sup>7</sup> Refere-se aos documentos: “Carta Pública ao Congresso Nacional - Todos têm direitos iguais na República Democrática” de 2006 e “Cento e Treze Cidadãos Anti-racistas Contra as Leis Raciais” de 2008, ambos contrários às AAs; e, ao “Manifesto em Favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial” de 2006 e “120 Anos de Luta pela Igualdade Racial no Brasil - Manifesto em Defesa da Justiça e Constitucionalidade das Cotas” de 2008, ambos favoráveis às AAs.

admissões no mercado de trabalho, nos contratos com o governo, no ensino superior ou em outras áreas, tendo como ponto de partida a situação histórica de desigualdade de oportunidades vivenciadas pela população negra no Brasil. Esse reconhecimento passa, portanto, por uma percepção coletiva de que a injustiça histórica em relação à população negra [e indígena] é uma realidade e deve ser combatida através dos meios atualmente disponíveis (HERINGER, 2002, p. 59).

Importante salientar que, segundo Marshall (1967), é em momentos nos quais se apresentam as tentativas de mudança – neste caso, a inclusão social de grupos marginalizados – em que se pode observar diferentes retóricas e teses que buscam dar conta do perigo que representam à ordem estabelecida. A análise dos manifestos favoráveis e contrários às AAs permitiu verificar o uso da retórica da intransigência e suas três teses pelos grupos contrários, são elas: (1) a tese da perversidade ou tese do efeito perverso, que sustenta que ações para melhorar a ordem econômica, social ou política só servem para exacerbar a situação que se deseja remediar; (2) a tese da futilidade, que defende que as mudanças são sempre ilusórias, já que as estruturas profundas da sociedade permanecem intactas; e, (3) a tese da ameaça, que argumenta que o custo da determinada reforma é muito alto, porque coloca em perigo outra realização anterior (HIRSCHMAN, 1992). Ganham expressão, por exemplo, nos argumentos de que: as cotas raciais introduzem o racismo na sociedade brasileira e não o remediam (tese da perversidade); o problema real não será combatido, pois a baixa aprovação de EEPs no vestibular se deve à baixa qualidade da educação básica pública (tese da futilidade); e, ao risco das cotas raciais produzirem um *apartheid* na sociedade brasileira (tese da ameaça).

A evolução da adesão de programas de AAs no Brasil, entretanto, teve continuidade e se deu de maneira inteiramente descentralizada, mormente por meio de programas criados internamente e aprovados pelos conselhos de cada universidade (FERES JUNIOR; DAFLON; GOMES; MIGUEL, 2013). A sua crescente adoção em IES de todo o país seguiu suscitando questionamentos acerca da sua justiça, adequação e utilidade. Resultam daí inúmeros pedidos de recursos judiciais, requeridos por candidatos a vagas nestas instituições que não se enquadravam nos critérios e que, de alguma forma, sentiram-se prejudicados pelas AAs. Em análise das ações e recursos contrários às AAs e julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2012 (a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 186, ajuizada contra o programa de cotas na UnB; a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3330, ajuizada contra o ProUni a nível nacional; e, o Recurso Extraordinário 597285 RS, requerida contra as cotas na UFRGS), verificou-se, por exemplo, os argumentos de que as AAs desrespeitam o princípio da isonomia e constituiriam um “pacto de mediocridade”, além de um crime de racismo.

Em resposta às alegações formuladas pelos requerentes e recorrente dos processos supracitados, os ministros da Corte mobilizaram os discursos da igualdade, da justiça distributiva, do mérito, da proporcionalidade, da diversidade, da reparação e da exequibilidade em favor das ações afirmativas. Deste modo, com a permissibilidade expressa dos legisladores constitucionais, a implementação dessas políticas pôde ter continuidade e expansão (ANHAIA, 2013).

## 5. O contexto da prática

O país experimentou duas ondas de expansão de matrículas neste nível de ensino, conforme Neves (2012), a primeira delas ocorreu de meados de 1960 até o início dos anos 1980 e a segunda foi iniciada em meados da década de 1990. Ambos os períodos foram marcados por grande ampliação do número de IES privadas e, por conseguinte, oferta de vagas no setor, o que colaborou para a sua predominância no sistema educacional terciário. Dados de 2011 demonstram que, naquele ano, estavam matriculados em cursos de graduação presenciais 5.746.762 estudantes, sendo que 4.151.371 deles frequentavam o setor privado – correspondendo a 72,23% das matrículas neste nível de ensino, percentual mais que duas vezes e meia maior do que aquele registrado no setor público (MEC/INEP, 2011). A atuação das cotas e do ProUni então se insere num quadro composto por um sistema educacional que experimentou a expansão de oferta de vagas no setor privado, a qual não foi acompanhada pela demanda e resultou na existência de vagas ociosas, e que conta com um setor público proporcionalmente pequeno e cuja concorrência pelas vagas é elevada.

*O Programa Universidade para Todos.* Criado através de MP em 2004, convertida em lei em 2005, o ProUni tem por objetivo reservar vagas em IES privadas, com ou sem fins lucrativos, para estudantes de baixa renda não portadores de diploma de curso superior. Ele oferta bolsas de estudo na forma de desconto integral (100%) ou parcial (50%) sobre os valores cobrados para cursos de graduação tradicionais (duração de 4 anos) e sequenciais de formação específica (duração de 2 anos), compreendendo a totalidade das semestralidades ou anuidades escolares. Para um candidato ser contemplado com bolsa integral, a renda familiar *per capita* não pode superar 1,5 salário mínimo; quanto à bolsa parcial, pode ser concedida para estudantes com renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos. A lei prevê também a reserva de bolsas para os candidatos com deficiência ou que se autodeclararem indígenas, pardos ou pretos (BRASIL, 2005).

O cadastro do candidato que preenche as condições mencionadas é realizado exclusivamente pela internet e, para a seleção daqueles a serem contemplados com o benefício, utiliza-se a nota de desempenho obtida no último Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). A adesão das instituições se dá de forma voluntária e mediante a assinatura de um Termo de Adesão com validade de 10 anos renováveis. Às IES que aderem ao Programa, o governo federal oferece, em contrapartida, um plano de renúncia fiscal (BRASIL, 2005).

*O Programa de Ações Afirmativas da UFRGS.* A criação do PAA se deu através de aprovação da Decisão 134 em 2007 pelo Consun, mas a seleção de candidatos para todos os cursos de graduação e cursos técnicos da Universidade, levando-se em consideração os critérios raciais e sociais passou a atuar no concurso vestibular de 2008. O PAA seguiu nos mesmos moldes até 2012, ano em que foi aprovada Lei Ordinária nº 12.711, que instituiu a obrigatoriedade de adesão às AAs em todas as universidades e institutos técnicos federais e critérios uniformes de seleção. O PAA da UFRGS teve vigência por 5 anos e reservava 30% das vagas de todos os cursos de graduação e cursos técnicos por ela ofertados para EEPs – 50% deste percentual, ou seja, 15% das vagas destinado a candidatos EEPs autodeclarados negros –, e criava anualmente 10 vagas para estudantes indígenas indicados por suas comunidades. Estas vagas suplementares, entretanto, não eram cumulativas. Logo, eram extintas no caso de seu não-preenchimento.

Verifica-se, assim, que ambas as ações afirmativas foram desenhadas para atuar no sentido de garantir a igualdade em seu duplo aspecto (formal e material), alcançando grupos sociais específicos e atuando de maneira pontual e temporária. Através da realocação de oportunidades de acesso ao ensino superior, buscam reduzir o déficit educacional de seu público-alvo, sem desconsiderar o critério do mérito de seleção. Também têm por objetivo garantir a proporcionalidade – evitando que espaços de poder, exigentes de qualificação, mantenham-se inacessíveis a grupos marginalizados – e fomentar a diversidade, em uma tentativa de reparação e superação do problema do não-cidadão na sociedade brasileira. Como se dá a observância ou não destes objetivos nas IES, bem como a avaliação e percepção dos beneficiários dessas políticas merecem atenção.

Constatou-se que a maior parte dos estudantes que responderam o questionário e concederam entrevista já superou a escolaridade dos pais, contava com o apoio familiar para ingressar no ensino superior e vivenciou a falta de professores ou greve no decorrer da educação básica. Neste sentido, da ótica desses beneficiários, as AAs representaram uma

importante via de acesso ao ensino superior. Além disso, teriam empoderado-lhes e, ao assegurar o acesso à educação, propiciado o desenvolvimento de competências importantes para a condução da vida privada e os instrumentalizado para a crítica e atuação responsável na sociedade.

Esses estudantes salientaram, porém, algumas limitações e falhas da prática das políticas – quais sejam: a falta de divulgação das ações afirmativas e das políticas de assistência estudantil, bem como a inação das IES em diferentes momentos, como diante de alguns casos de discriminação. Verificou-se então que a promoção dessas ações afirmativas intensificou disputas no campo educacional e que as formas de estigmatização, elaboradas com a finalidade de assegurar um maior controle social sobre o ensino superior, possuem diferentes naturezas nos setores público e privado.

Partindo-se do princípio de que, após a aprovação no exame seletivo, a principal barreira de acesso ao setor privado é de natureza econômica – ou seja, possuir capital econômico suficiente para o pagamento das mensalidades –, a inviabilidade financeira dos prounistas utilizarem recursos próprios para a transposição dela passa a ser mobilizada como argumento deslegitimador da presença desse quadro de estudantes no espaço universitário. Por outro lado, tendo em vista que o argumento da inviabilidade dos cotistas arcarem com as mensalidades não é aplicável no setor público e que o mito da convivência harmônica de raças na sociedade brasileira (“democracia racial”) ainda é difundido, os questionamentos acerca da legitimidade das cotas pareceu voltar-se em maior medida àquelas com recorte racial.

## **6 Considerações finais**

As análises do contexto de influência evidenciaram a relevância de diversos atores e eventos (nacionais e internacionais) na promoção da discussão sobre a educação como um direito individual e social, na estruturação de políticas para ampliar o acesso das populações aos serviços públicos e na entrada das AAs na agenda política do país. No contexto de elaboração do texto, através de análise dos manifestos de 2006 e 2008, constatou-se a utilização da retórica da intransigência e suas três teses pelos grupos contrários às políticas. Averiguou-se também que os ministros do STF mobilizaram discursos em favor das AAs, resultando na permissibilidade de sua implementação no ensino superior. No contexto da prática, verificou-se que as cotas e o ProUni atuam num sistema educacional composto por um setor privado que conta com vagas ociosas e com um setor público proporcionalmente pequeno, cuja concorrência por suas vagas é elevada. Essas políticas foram avaliadas

positivamente pelos estudantes consultados, entretanto, esses atores também apontaram limitações e falhas em sua prática. Em suma, verificou-se que os diferentes contextos analisados destas políticas são permeados por disputas e embates, que os beneficiários consultados as avaliam positivamente, mas que essas políticas também contam com aspectos a serem aprimorados e que merecem atenção de seus propositores, analistas e implementadores.

## 7 Referências

ANHAIA, Bruna. C. **O Programa Universidade para Todos: análise da política, do impacto e das vivências dos bolsistas**. Trabalho de conclusão de curso em Ciências Sociais. – UFRGS, 2010.

\_\_\_\_\_. **Educação Superior e Inclusão Social – um estudo comparado de duas ações afirmativas no Brasil: dos debates à prática**. Dissertação de Mestrado em Sociologia – Porto Alegre: UFRGS, 2013.

BALL, Stephen. J. **Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy**. *Comparative Education*, Penn State, v. 34, n. 2, p. 119-130. 1998.

BALL, Stephen.; BOWE, Richard. **Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues**. *Journal of Curriculum Studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BAUER, Martin; AARTS, Bauer. **A construção do corpus: Um princípio para coleta de dados qualitativos. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Martin W. Bauer, George Gaskell (ed.); tradução de Pedrinho A. G. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 39-63.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; SANTOS, Sales. A.; SILVÉRIO, Valter. R. **Dossiê Relações Raciais em Perspectivas**. In.: *Sociedade e Cultura*, v. 12, n. 2, p. 215-222, jul./dez. 2009.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

\_\_\_\_\_. **Razões Práticas: Sobre a teoria da ação**. Campinas: Papius, 1996.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BRASIL. Lei nº 11.096/2005 – ProUni. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm) Acessado em: 09 jun. 2012.

CATANI, Afrânio. M.; HEY, Ana. P.; GILIOLI, Renato. **PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?** Educar, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006. Editora UFPR. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a09n28.pdf>>. Acesso em: 09 jun.2012.

CDES. **As desigualdades na escolarização no Brasil: Relatório de observação nº 4.** Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2ª Edição, 2011.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica. T.; RAMOS, Pedro. **O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais.** Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ, setembro, 2013. p. 1-34.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>> Acessado em: 25 abr. 2010.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GOMES, Joaquim. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: o direito como instrumento de transformação social.** A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GUIMARÃES, Antônio. S. **Como trabalhar com "raça" em sociologia.** *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 1, junho de 2003.

HERINGER, Rosana. **Ação afirmativa, estratégias pós-Durban.** In.: Relatório do Observatório da Cidadania. Rio de Janeiro, IBASE, 2002. p. 55-61.

HIRSCHMAN, Albert. O. **A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça.** São Paulo: Companhia das letras, 1992.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Características Gerais dos Indígenas: Resultados do Universo – 2010.** Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_gerais\\_indigenas/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_gerais_indigenas/)> .Acessado em: 14 jan. 2013.

IBGE/PNAD. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores 2011.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acessado em: 20 abr. 2013.

KERSTENETZKY, Celia L. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reiventação do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MADEIRA, Lígia. M. **Trajetórias de homens infames: políticas públicas penais e programas de apoio a egressos do sistema penitenciário no Brasil.** Tese de Doutorado em Sociologia – UFRGS, 2008.



MARSHALL, Thomas. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MCCOWAN, Tristan. **Expansion without equity: an analysis of current policy on access to higher education in Brazil**. Higher education (2007) 53: 579-598.

NERI, Marcelo. **A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.

NEVES, Clarissa. E. B. **Diversity in Higher Education in Brazil**. Comissão Fulbright: 2012 (no prelo).

NEVES, Clarissa; MORCHE, Bruno. ANHAIA, Bruna. **Educação Superior no Brasil: acesso e equidade através das Políticas de Inclusão Social**. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia/GT 06, 2009. Disponível em: <<http://www.sbs2009.sbsociologia.com.br/>>

O GLOBO. Valor Online – **Desigualdade de Renda atinge mínima histórica, mostra FGV** (03/05/2011). Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/desigualdade-de-renda-atinge-minima-historica-no-brasil-mostra-fgv-2775520>>. Acessado em: 05 set. 2012.

OLIVEN, Arabela. **Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: uma comparação entre os E.U.A. e o Brasil**. *Educação*, ano XXX, n. 1 (61), jan./abr. 2007, p. 29-51.

ONU. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**, 1998. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br>>. Acessado em: 20 ago. 2011.

OSÓRIO, Rafael. G. **Texto para discussão nº 996 – O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**. IPEA: Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acessado em: 24 mai. 2012.

PAIVA, Angela. R.; ALMEIDA, Lday. C. **Mudança no campus: falam os gestores das universidades com ação afirmativa**. In.: Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Pallas Ed., 2010. p. 75- 115.

PINTO, Carla. **Empowerment, uma Prática de Serviço Social**. In: Política Social. BARATA, O (coord). Lisboa: ISCSP, 1988.

PNUD, 2010. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2010 – A verdadeira riqueza das nações: Vias para o Desenvolvimento Humano**. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_PT\\_Complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_PT_Complete_reprint.pdf)>. Acessado em: 03 nov. 2012.

\_\_\_\_\_, 2013. **Perguntas Frequentes (FAQ) – IDH – Índice de Desenvolvimento Humano 2012**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/FAQ-IDH.pdf>>. Acessado em: 10 mar. 2013.

\_\_\_\_\_, 2013a. **Brazil – Country Profile: Human Development Indicators**. Disponível em: <<http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/BRA.html>>. Acessado em: 10 mar. 2013.

\_\_\_\_\_, 2013b. **Perguntas Frequentes (FAQ) – IDHAD – Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade – 2012.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/FA-IDHAD.pdf>>. Acessado em: 10 mar. 2013.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SELLTIZ, Claire; JAHODA, Marie; DEUTSCH, Morton; COOK, Stuart W. **Métodos de pesquisa nas relações sociais.** São Paulo: Editora E.P.U., 1975.

SITEAL. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. **Cuaderno 14 - La situación educativa de la población indígena y afrodescendiente en América Latina.** IIEP: UNESCO: Buenos Aires, 2012. Disponível em: <<http://www.siteal.iipe-oei.org/cuadernos/367/>>. Acessado em: 26 mai. 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VILLALOBOS, Verônica S. **O Estado de Bem-Estar Social na América Latina: necessidade de redefinição.** In: *Cadernos Adenauer*, 2000, n. 1, p. 49-71.