

Título	IGUALDADE RACIAL
Autores (as)	Josenilton Silva Luciana Jaccoud Sergei Soares Waldemir Rosa
Título do Boletim	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	IPEA
Ano	2008 (n.15)
ISSN	1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

IGUALDADE RACIAL

1 Apresentação

Neste número de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, o capítulo “Igualdade racial” apresenta como “Tema em destaque” um dos principais debates sobre a juventude negra na atualidade: o acesso ao ensino superior. A seção “Fatos relevantes” traz os eventos mais significativos do primeiro semestre de 2007 sobre a promoção da igualdade racial. Em seguida, na seção “Acompanhamento e análise da política”, realiza-se um apanhado dos principais avanços e dificuldades enfrentados pelo governo federal.

2 Fatos relevantes

No que se refere à temática racial, o ano de 2007 iniciou-se com um grave ato de discriminação racial e xenofobia envolvendo estudantes da Universidade de Brasília (UnB). No dia 28 de março, alguns estudantes residentes na Casa do Estudante Universitário (CEU) atearam fogo à porta de três apartamentos habitados por estudantes de países africanos. Esse fato alcançou projeção nacional e internacional, sendo manchete nos principais jornais de circulação nacional e de países como Guiné-Bissau, Senegal e Nigéria. A repercussão negativa levou a um pronunciamento oficial do governo brasileiro, lamentando o episódio e expressando o seu comprometimento em combater práticas racistas e xenófobas em território nacional.

A UnB encaminhou o caso à Polícia Federal, que instaurou inquérito policial. A partir do ocorrido, a universidade também instituiu um Programa de Combate ao Racismo e à Xenofobia, vinculado ao Núcleo de Promoção da Igualdade Racial do Decanato de Extensão da instituição. Esse programa tem como objetivo dar início a um processo educativo, cultural e científico com o propósito não só de enfrentamento do racismo e da xenofobia, mas de promoção da igualdade racial e do fomento à troca de experiências e conhecimento no interior da instituição e na sociedade brasileira. O inquérito da Polícia Federal, por sua vez, foi concluído em agosto de 2007 e aponta que o ato de violência contra a integridade física dos estudantes africanos foi motivado por intolerância racial, político-social e de procedência nacional. O inquérito foi encaminhado à 10ª Vara Federal de Brasília, que decidirá se aceita a denúncia, passando, assim, os estudantes investigados à condição de réus no processo.

Outro acontecimento de destaque foi a realização, entre os dias 27 e 29 de julho, na cidade baiana de Lauro de Freitas, do I Encontro Nacional de Juventude Negra (Enjune) que reuniu 620 delegados de 17 Unidades da Federação (UFs).¹ O encontro foi organizado sob a forma de grupos de trabalho em torno de 14 eixos temáticos.²

1. Participaram do I Enjune os estados de Alagoas, Sergipe, Paraná, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia, Rio de Janeiro e São Paulo, além do Distrito Federal.

2. Os eixos temáticos do I Enjune foram: Cultura; Segurança, Vulnerabilidade e Risco Social; Educação; Saúde da População Negra; Terra e Moradia; Comunicação e Tecnologia; Religião do Povo Negro; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Trabalho; Intervenção nos Espaços Políticos; Ações Afirmativas e Políticas de Reparação; Gênero e Feminismo; Identidades de Gênero e Orientação Sexual; e Inclusão de Pessoas com Deficiência.

Os participantes produziram um conjunto de propostas que se orientaram principalmente para: a necessidade de comprometimento dos órgãos governamentais, dos movimentos sociais e da sociedade em promover o reconhecimento, a valorização e a difusão da cultura africana e afro-brasileira; o combate à violência racial sofrida pela população negra; e a constituição pelas três esferas do governo – federal, estadual e municipal – de um plano de ações de promoção da equidade racial em todas as dimensões da vida social brasileira.

No tema Juventude e Educação, o I Enjune destaca, além da necessidade de se atuar em políticas de valorização da cultura, a adoção de um amplo programa de ações afirmativas para a inserção da população negra no sistema educacional. As políticas de valorização da cultura e da contribuição africana e afro-brasileira devem guiar-se principalmente pela implementação da Lei nº 10.639/2003, que tornou obrigatória a inclusão da temática da história e cultura afro-brasileiras nas redes de ensino público e privado. As indicações finais do encontro reiteram a necessidade de se combater o racismo nos diversos níveis do sistema educacional – fundamental, médio, graduação e pós-graduação –, assim como propõem a criação de um fundo de desenvolvimento da educação para a valorização étnico-racial da população negra. Com relação à adoção de políticas de ações afirmativas o Enjune reforçou a demanda que vem sendo apresentada pelo movimento negro sobre a necessidade de implementação de ações para o acesso e a manutenção da população negra no sistema educacional da pré-escola à pós-graduação *stricto sensu*. No âmbito da permanência destacou-se a urgência de o governo brasileiro se comprometer em manter e ampliar os atuais programas e de inserir estudantes negros cotistas nas atividades de pesquisa, monitoria e extensão das universidades.

Outro fato importante foi o lançamento, em fevereiro, por meio do Decreto nº 6.040/2007, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), que tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições. Esse decreto define os povos tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

A PNPCT representa mais um elemento para a consolidação dos direitos das comunidades quilombolas, sobretudo no que se refere à titulação de suas terras. No entanto, a implementação da política depende não apenas do trabalho da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, também instituídas pelo decreto, como da constituição dos Planos de Desenvolvimento Sustentável e dos fóruns regionais e locais de desenvolvimento sustentável, igualmente previstos.

3 Acompanhamento e análise da política

Em que pese a progressiva relevância que a temática das desigualdades raciais adquiriu a partir do final dos anos 1990, foi com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em março de 2003, que o tema se consolidou no Brasil como objeto de políticas públicas. Vinculada diretamente à Presidência da República e com *status* de ministério, a Seppir surgiu da necessidade de promover a formulação, a coordenação e a articulação de ações no combate à desigualdade racial e de políticas de ação

afirmativa, de forma integrada com o conjunto dos órgãos do governo federal. Contudo, a implementação dessas ações e políticas, assim como do processo de consolidação da temática das desigualdades raciais no conjunto das políticas públicas e, em especial, nas sociais, tem se revelado um processo complexo e de difícil coordenação, tanto no que diz respeito ao enfrentamento do racismo e da discriminação, quanto à promoção da igualdade racial. As dificuldades observadas têm várias causas, mas cabe destacar a que se origina da natureza transversal dessas políticas.

De fato, a transversalidade é um dos grandes desafios apresentados à implementação de uma política de igualdade racial. Essa política, pretendendo enfrentar desigualdades que derivam de um amplo processo de exclusão social, não pode se restringir a ações de responsabilidade de uma única instituição, mas, ao contrário, deve integrar nesse esforço um extenso conjunto de políticas públicas. Ela depende da mobilização dos organismos e agentes públicos para a incorporação da perspectiva da igualdade racial, ao lado da formação de um núcleo articulador e coordenador da política.

Visando analisar tais questões, essa seção destaca as iniciativas no campo das políticas de saúde, de educação e da população quilombola, no que se refere à promoção da igualdade racial. Buscar-se-á compreender de que forma tal objetivo tem conseguido permear aquelas áreas setoriais, consolidando a convergência de esforços e a efetividade na ação pública nesse campo. Pretende-se ainda destacar os desafios que essa tarefa vem impondo aos organismos de mobilização e coordenação da política de igualdade racial, quais sejam, a Seppir, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir) e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR).

3.1 Saúde

No campo da saúde da população negra, o primeiro semestre de 2007 foi marcado pelo processo de transição. O Ministério da Saúde (MS) tem se destacado no combate à desigualdade racial³ e no reconhecimento de que o racismo efetivamente opera no país promovendo ou acentuando acessos desiguais às políticas públicas, restringindo o acesso a serviços e atendimentos. Ademais, as ações efetivas do ministério registraram avanços durante os anos de 2005 e 2006, com a implementação do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI). Tal programa, operado por meio de uma parceria institucional do MS com a Seppir, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), visava fortalecer o setor público para a identificação e a prevenção do racismo institucional, além de pretender fomentar o diálogo da sociedade civil organizada com os órgãos públicos para a formulação de políticas públicas no campo da igualdade racial. Como resultado, observou-se a ampliação do debate sobre o racismo institucional tanto no governo federal como em administrações municipais e no ministério Público (MP).⁴

Com o fim do PCRI em 2006, muitas de suas atividades foram assumidas pelos órgãos de gestão governamental envolvidos no programa. No MS foi criada a Campanha

3. Ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 14.

4. Havia na composição do PCRI duas partes constituintes: o Componente Saúde e o Componente Municipal. No primeiro, desenvolveram-se atividades junto ao MS, e, no segundo, atividades junto às prefeituras da cidade de Salvador e de Recife e junto ao Ministério Público de Pernambuco (MPPE). Para mais informações sobre o PCRI e seus componentes, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 14.

de Combate ao Racismo Institucional, que desenvolve ações junto ao quadro de gestores e funcionários do ministério para a conscientização da necessidade de se identificar e combater o racismo institucional no Sistema Único de Saúde (SUS).⁵ Apesar da importância dessa iniciativa, observa-se que a política de combate ao racismo institucional desse ministério tem encontrado dificuldades para se consolidar, verificando-se poucos avanços efetivos no primeiro semestre de 2007.

Por fim, cabe lembrar que a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde em 2006, também continua dependendo de avanços institucionais, entre os quais, o mais importante é a sua aprovação no âmbito da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), com a pactuação de responsabilidades entre os três níveis de governo. No entanto, até o fechamento desta edição, não se tem registro de avanços sobre esse assunto.

3.2 Educação

Diversas iniciativas marcaram as ações de governo no campo da educação durante o primeiro semestre de 2007. Deve-se começar citando a mais abrangente delas, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),⁶ cujas linhas gerais foram divulgadas em março. O plano tem como foco a construção de uma educação básica de qualidade no país, compreendendo como tal uma melhoria no quadro profissional, administrativo e curricular. O PDE congrega um conjunto de ações desenvolvidas pelo governo federal em diversos níveis, destacando-se: a formação e valorização dos professores, a consolidação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), assim como a criação de um sistema nacional de avaliação da educação básica, e o fortalecimento da educação superior. Contudo, a questão racial não encontrou acolhida no plano mencionado, que não faz alusão à questão das desigualdades raciais. No tratamento da educação superior, o PDE cita os problemas da expansão de vagas, da qualidade, das desigualdades territoriais e da exclusão econômica dos jovens, sem referência à temática racial. Mesmo iniciativas importantes em curso, como o Programa Diversidade na Universidade,⁷ não encontram acolhida no PDE.

5. O MPPE seguiu um caminho parecido. Ainda na vigência do PCRI foi criado na instituição um Grupo de Trabalho sobre Discriminação Racial que, após 2006, incorporou à sua estrutura de funcionamento muitas das atividades desenvolvidas no escopo do programa. Em novembro de 2007, em consequência das ações do grupo, também foi lançada uma Campanha de Combate ao Racismo Institucional tendo como objetivo conscientizar os funcionários e operadores do direito da instituição da existência e da necessidade de combate ao racismo institucional. Entre as atividades executadas, destaca-se a instituição de parceria com a TV Universitária para a produção e veiculação de um *spot* de divulgação da campanha. Paralelamente à campanha, o MPPE continuou a desenvolver atividades de capacitação junto a policiais civis, estagiários e funcionários de diversas instituições governamentais em Pernambuco com a finalidade de se aprofundar na constituição de estratégias de enfrentamento das desigualdades geradas pelo racismo institucional.

6. Ver o capítulo "Educação" desta edição.

7. O programa, criado em 2002, atua em apoio a projetos de instituições que visam à inserção e à permanência de estudantes negros e indígenas nas universidades brasileiras, sobretudo em cursos pré-vestibulares comunitários. As instituições beneficiadas devem ter pelo menos 51% de alunos negros e/ou indígenas matriculados e 40% a 50% dos recursos recebidos pelo projeto devem ser convertidos em bolsa de manutenção dos alunos. Entre os anos de 2003 a 2006 o Programa Diversidade na Universidade apoiou 95 Projetos Inovadores de Cursos (PICs), desenvolvidos por 89 instituições situadas em pelo menos dez estados da federação, que beneficiaram 13.623 alunos. Como resultado, cerca de 15% dos alunos (aproximadamente 2 mil) ingressaram em instituições de ensino superior públicas e privadas. Ver BRAGA, M. L. S.; SILVEIRA, M. H. V. (Orgs.). *O Programa Diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional anti-racista*. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, Unesco, 2007.

A questão do combate às desigualdades raciais na educação também não esteve presente em outros documentos recentemente lançados, como o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pacto apresentado pelo governo federal à adesão voluntária de estados e municípios para a melhoria da qualidade da educação básica.⁸ Tampouco se fez referência à questão racial no Plano Nacional de Educação (PNE), que apenas inseriu, de forma não qualificada, a necessidade de criação de políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, mediante programas de compensação de deficiências, sem definir a quais processos de discriminação se referem, nem qual o público-alvo de tais ações.

No âmbito do ensino superior, foi criado, em abril de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência dos estudantes naquelas universidades, além de promover a melhoria da qualidade desse nível de ensino com o redesenho curricular dos cursos de graduação. Não há no texto do decreto que dá origem ao programa referências à necessidade de enfrentamento das desigualdades raciais na educação superior, mesmo no que se refere ao acesso ou à permanência. Em documento posterior que apresenta as diretrizes do Reuni,⁹ o Ministério da Educação (MEC) destaca a necessidade de implementação de uma política de ações afirmativas para a “garantia de permanência de estudantes que apresentam condições sociais desfavoráveis”. Nesse sentido, indica-se como prioridade que as universidades federais disponibilizem “mecanismos de inclusão social a fim de garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos”.

Ainda entre as iniciativas adotadas recentemente com o objetivo de democratizar o acesso ao ensino superior estão o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), articulado ao Reuni, e o acesso facilitado ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), destinado aos alunos universitários do sistema privado de ensino. No Pnaes, formulado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), é pautada a necessidade de promover políticas de permanência dos estudantes, visando apoiar aqueles de menor renda.¹⁰ No entanto, no documento final do plano não há nenhuma menção às desigualdades raciais existentes no acesso ao ensino superior e à necessidade da adoção de medidas para o seu combate.

No que se refere ao combate às desigualdades raciais, constata-se que, assim como entre as ações federais reunidas no PDE, as metas elencadas nos demais programas como o Reuni e o plano de metas tampouco tratam das desigualdades étnica e racial no acesso, na permanência e na progressão dentro do sistema de ensino. No tocante à expansão da rede pública de ensino superior, observa-se que, dadas as iniquidades atualmente existentes entre a população branca e negra, a não-inserção da necessidade de adoção de ações afirmativas pode inibir iniciativas de uma real democratização do acesso das diversas juventudes brasileiras às universidades federais. A demanda geral não atendida,

8. Entre as 28 metas propostas estão: *i)* o estabelecimento do foco na aprendizagem com resultados concretos a atingir; *ii)* alfabetização das crianças até oito anos; *iii)* acompanhamento individualizado de cada aluno; *iv)* combate à repetência e à evasão; *v)* ampliação da permanência do aluno além da jornada regular; *vi)* valorização da formação ética, artística e da educação física; e *vii)* promoção da inclusão educacional das pessoas com necessidades educacionais especiais.

9. MEC. *Reuni: reestruturação e expansão das universidades federais* — diretrizes gerais; ago. 2007.

10. ANDIFES. *Plano Nacional de Assistência Estudantil*, 2007.

mesmo para a população branca, conjugada aos mecanismos de exclusão da população negra do ensino superior, pode resultar na manutenção ou mesmo na ampliação das iniquidades educacionais entre brancos e negros.¹¹

3.3 População quilombola

A política dirigida à população quilombola vem enfrentando, nos últimos meses, um número expressivo de desafios. Entre eles, destaca-se a questão do acesso a terras, mais especificamente o processo de titulação. Sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a titulação de terras quilombolas é regulada pelo Decreto nº 4.887/2003, e tem como ponto de partida a identificação das comunidades quilombolas e de seus territórios.¹² Esta é uma etapa complexa, que tem se caracterizado pela morosidade.

O processo de identificação é de responsabilidade de grupos de trabalho instituídos caso a caso, sob a direção de um antropólogo, que emite laudo atestando o direito do grupo de ter suas terras demarcadas. Caso exista documentação anterior, referente à herança ou a doações, o processo é acrescido da etapa de verificação da validade dos títulos. Em casos de titulação familiar, deve-se abdicar do direito de posse em benefício da titulação coletiva a favor da associação da comunidade. Quando esses territórios incluem áreas de domínio particular com titulação legalmente instituída, iniciam-se os procedimentos de expropriação, acompanhados de indenização de terras e benfeitorias.

A morosidade desse processo, bem como a ampliação das demandas por regularização de terras quilombolas são atestadas pelos dados que se seguem: apenas no primeiro semestre de 2007, a Fundação Cultural Palmares emitiu, para 140 comunidades, certidões de reconhecimento de sua condição de quilombola. No entanto, até novembro do mesmo ano foram realizadas apenas duas titulações de terras quilombolas pelo Incra, uma pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), duas por órgãos estaduais, uma pelo Instituto de Terras do Pará (Iterpa) e outra pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp).

As dificuldades que vêm permeando esse processo têm repercutido no próprio desempenho orçamentário do Programa Brasil Quilombola. Em 2006, apenas 28,4% do orçamento desse programa foi efetivamente executado. A análise da execução orçamentária revela que os recursos destinados e não utilizados marcaram praticamente todas as ações do programa, independentemente do órgão responsável por sua execução.¹³ Mesmo a ação sob responsabilidade da Seppir – Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades

11. Diversos estudos indicam que o silenciamento em torno dos processos de discriminação racial no sistema de ensino é um dos principais elementos de reprodução das desigualdades entre negros e brancos. Sobre esse aspecto, ver HENRIQUES, R. *Gênero e raça no sistema de ensino: os limites das políticas universalistas na educação*. Brasília: Unesco, 2002 e CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. (Coords.). *Relações raciais na escola: reprodução de desigualdades em nome da igualdade*. Brasília: Unesco, Inep, Observatório de Violências nas Escolas, 2006.

12. Um primeiro passo para a titulação de terras quilombolas ocorre com a solicitação, junto à Fundação Cultural Palmares, da certificação da comunidade como remanescente de quilombo. Esse processo é o reconhecimento oficial da autodeclaração da comunidade como quilombola. Contudo, não implica nenhuma ação de confirmação etnográfica e histórica dessas comunidades. É o processo de titulação realizado pelo Incra que exige a identificação do território pela emissão de laudo antropológico e da comunidade como tradicionais. Após a emissão desse laudo inicia-se o processo que efetiva a regularização fundiária do território.

13. Ver edições anteriores de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, assim como INESC. *Orçamento quilombola: governo federal orça mas não gasta*. Brasília: jul. 2007 (Nota técnica nº 126).

Remanescentes de Quilombos – tem sido marcada por uma baixa execução, conforme apresentado na edição anterior de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

3.4 Articulação, mobilização e coordenação da política de igualdade racial

Apesar dos avanços nos últimos anos, a Política de Promoção da Igualdade Racial ainda tem enfrentado dificuldades expressivas para se consolidar no país. De um lado, é necessário reconhecer que a temática precisa ampliar sua legitimidade na esfera pública de gestão, de modo a obter maior engajamento dos gestores de políticas públicas com a efetivação desse compromisso. De outro, enfrenta as dificuldades típicas da implementação de uma política transversal: ministérios e órgãos públicos pautam sua atuação visando o enfrentamento de problemas setoriais específicos, e a inclusão de uma pauta referente às desigualdades raciais muitas vezes parece externa ou alheia a sua missão. Paralelamente, a ação de coordenação dessa política, assim como as tarefas de articulação, integração e mobilização demandam um esforço qualificado de grandes proporções. São esforços que devem alcançar também outros atores, como governos estaduais e municipais, além de instituições na esfera privada.

Enfrentar tais desafios tem sido tarefa não apenas da Seppir, mas também do CNPIR e do Fipir. Criado em 2003, o CNPIR, órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir, tem como missão propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação, bem como de promoção da igualdade racial, e é composto por 20 representantes da sociedade civil organizada, 3 personalidades notoriamente reconhecidas no âmbito das relações raciais e 17 representantes de ministérios.¹⁴

O conselho realiza reuniões ordinárias a cada dois meses. Em 2007, o CNPIR fez sua 14ª reunião ordinária, em que se debateram os principais desafios e as perspectivas do governo federal para o período 2007-2010, a partir do eixo temático proposto pelo próprio governo: “desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”, discutindo-se o processo de implantação do PDE e a necessidade de que nele esteja presente o tema “Promoção da Igualdade Racial”. Também estava na pauta a preparação para a II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), a ser realizada em 2008.

Entre as prioridades elencadas pelo conselho está a finalização e a implementação do Plano Nacional de Igualdade Racial (PNPIR), em fase de elaboração desde a I Conapir, e que deveria ter sido lançado em 2005. Com a elaboração e a implantação de diversos planos estaduais e municipais de promoção da igualdade racial, a conclusão do PNPIR configura-se como um importante elemento para a constituição de um Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

14. Conforme informação disponibilizada no *site* da Seppir, os 20 representantes da sociedade civil são: Agentes de Pastorais Negros; Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras; Associação Brasileira de Pesquisadores Negros; Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Associação Brasileira de Rádio e Televisão; Associação de Preservação da Cultura Cigana; Associação Nacional dos Coletivos de Empresários Afro-brasileiros; Confederação Israelita do Brasil; Confederação Nacional dos Bispos do Brasil; Congresso Nacional Afro-brasileiro; Coordenação Nacional das Entidades Negras; Coordenação Nacional de Quilombos; Confederação Árabe-palestina do Brasil; Federação Nacional dos Trabalhadores Domésticos; Fórum Nacional de Mulheres Negras; Instituto Ethos; Instituto Nacional da Tradição e Cultura Afro-brasileira; Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial; União de Negros pela Igualdade; e Warã – Instituto Indígena Brasileiro. Os ministérios são: da Educação; do Trabalho e Emprego; do Desenvolvimento Agrário; do Meio Ambiente; da Saúde; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Ciência e Tecnologia; da Integração Nacional; do Esporte; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; das Relações Exteriores; da Cultura; das Cidades; e da Justiça. Estão ainda previstos representantes da Casa Civil, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Secretaria Especial de Direitos Humanos e da Fundação Cultural Palmares.

O Fipir foi criado em 2004¹⁵ com a finalidade de reunir municípios e estados que possuíssem organismos executivos voltados para a questão racial, como secretarias, coordenadorias, assessorias e estruturas afins. Tendo como objetivo a articulação de esforços nos três níveis de governo, o Fipir vem buscando atuar na articulação, na capacitação, no planejamento, no monitoramento das ações políticas de promoção da igualdade racial. Em meados de 2007, o fórum contava com a participação de mais de 500 órgãos dos governos locais, estaduais e municipais. O Fipir realizou seis encontros nacionais dos gestores de promoção da igualdade racial.¹⁶ Nos anos de 2005 e 2006 foram realizados cinco encontros regionais que marcaram o processo de regionalização do fórum, fortalecendo e fomentando a promoção da igualdade racial nos estados e municípios, além de se firmarem como instância de interlocução e troca das experiências locais.

Os desafios enfrentados pelos organismos reunidos no Fipir são também significativos. Destacam-se, quanto à estruturação desses organismos, carências sérias, tais como expressivas limitações financeiras (incluindo a ausência de orçamento próprio), de recursos humanos e de infra-estrutura. A essas dificuldades somam-se questões mais complexas, como a necessidade de enfrentar o paradigma segundo o qual as políticas universalistas resolveriam o problema racial; a pouca priorização do tema na administração pública; o enfrentamento do racismo institucional; as dificuldades em lidar com o caráter diferenciado das políticas sociais; e a falta de continuidade das políticas de promoção da igualdade racial.

Tais desafios indicam a necessidade de ampliação das ações de mobilização, promoção e coordenação, sob a responsabilidade das instituições de promoção da igualdade racial – Seppir, CNPIR e Fipir. Essas tarefas exigem um fortalecimento de suas capacidades de ação visando à integração e ao impulso das ações de ministérios setoriais, municípios, estados e sociedade.

4 Tema em destaque

Juventude negra e educação superior

A juventude negra no Brasil enfrenta um importante conjunto de problemas que vêm limitando suas oportunidades sociais, restringindo o desenvolvimento de suas capacidades e as chances de construção de uma trajetória ascendente. Entre os inúmeros dados que evidenciam a configuração de menores oportunidades sociais para a juventude negra no país, pode-se lembrar o fato de os jovens negros estarem sobre-representados no segmento de jovens que não trabalham e nem estudam, além de sua inserção no mercado de trabalho estar caracterizada por condições de maior precarização do que a dos jovens brancos.

As desigualdades raciais no Brasil também vêm se refletindo no grave quadro de conflito social existente no país. O fenômeno da violência urbana é um dos principais problemas enfrentados pela juventude negra, e as taxas de mortalidade a ela associadas – 50% maiores entre os jovens negros – vêm se refletindo até mesmo na expectativa de

15. O Fipir foi criado oficialmente em 2004, fruto do processo de institucionalização da Rede Nacional de Igualdade Racial, criada em outubro de 2003.

16. A cada ano é eleito um tema prioritário de atuação do fórum. Os temas escolhidos nos quatro anos de sua existência foram, respectivamente: Educação – Lei nº 10.639/2003; Saúde da população negra; Quilombos; Trabalho – desenvolvimento, geração de emprego e renda; e Segurança pública. O tema do sétimo encontro, que deve se realizar em 2008, é o Pacto nacional e a promoção da igualdade racial.

vida dos homens negros. Os jovens negros são assim, ainda mais que os brancos, submetidos a um contexto social marcado por violências, com profundos impactos em seu cotidiano, em sua visão de mundo e em suas possibilidades concretas de construção de futuro.

No entanto, as políticas públicas desenvolvidas pelas esferas federais, estaduais e municipais de governo ainda são tímidas para enfrentar esse conjunto de problemas. No que se refere à juventude negra, nos últimos anos, apenas as iniciativas de promover acesso ao ensino superior vêm se destacando como palco de expressivos avanços no que se refere ao combate às desigualdades raciais e à ampliação de oportunidades sociais. Atualmente são 48 as instituições públicas de ensino superior que adotam alguma modalidade de políticas de ações afirmativas para o ingresso no curso de graduação para a juventude negra e/ou oriunda do sistema de ensino público.¹⁷ Nas universidades públicas, as duas principais modalidades de ações afirmativas são as cotas e o sistema de bonificações, o que possibilitou efetivamente um ingresso maior da população negra no ensino superior. Paralelamente a essas iniciativas, o governo brasileiro implementou em 2004 o Programa Universidade para Todos (ProUni), que fornece bolsas de estudo nas instituições privadas de ensino superior e cujo impacto sobre o acesso a jovens negros tem se revelado muito expressivo.

Esta sessão tem como objetivo expor e discutir essas três iniciativas, apresentando suas trajetórias, formatos e primeiros resultados. Se ainda é cedo para julgar os efeitos das ações afirmativas, pode-se desde já assegurar que essas experiências têm efetivamente representado um importante mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior no país e seus impactos são positivos para ampliar o acesso da juventude negra às universidades no Brasil.

4.1 Juventude negra e educação

O acesso e a permanência da juventude negra no ensino superior referem-se a uma população que termina o ensino médio com aproximadamente 18 anos e que, muitas vezes, leva até cinco anos para ingressar no ensino superior. Nesse sentido, o debate sobre essa questão tem como foco um grupo heterogêneo, composto, na sua maioria, por estudantes que se encontram fora da faixa etária que o Ministério da Educação considera ideal para cursarem o ensino superior, ou seja, a faixa de 18 a 24 anos.

17. A Universidade Estadual de Maringá/PR, Escola Superior de Ciência da Saúde do Distrito Federal, Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, Faculdade de Tecnologia de São Paulo, Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro, Universidade de Brasília, Universidade de Campinas, Universidade de Pernambuco, Universidade de São Paulo, Universidade Estadual da Bahia, Universidade Estadual da Paraíba, Universidade Estadual da Zona Oeste/RJ, Universidade Estadual de Feira de Santana/BA, Universidade Estadual de Goiás, Universidade Estadual de Londrina/PR, Universidade Estadual de Minas Gerais, Universidade Estadual de Montes Claros/MG, Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR, Universidade Estadual de Santa Cruz/BA, Universidade Estadual do Amazonas, Universidade Estadual do Maranhão, Universidade Estadual do Mato Grosso, Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, Universidade Estadual do Norte Fluminense, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Alagoas, Universidade Federal de Juiz de Fora/MG, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Maria/RS, Universidade Federal de São Carlos/SP, Universidade Federal de São Paulo – Escola Paulista de Medicina, Universidade Federal do ABC Paulista, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal do Piauí, Universidade Federal do Recôncavo Baiano, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal do Tocantins, Universidade Federal Rural do Amazonas/PA e Universidade Federal Tecnológica do Paraná.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a frequência líquida no ensino médio, que representa a quantidade de jovens entre 15 e 17 anos matriculados nesse ciclo e dentro da faixa etária adequada, apresenta uma taxa de 58,74% para os alunos brancos; 37,86% para os pardos; e 35,88% para os negros. No ensino superior a taxa de frequência líquida é de 19,56% para jovens brancos, de 6,37% para os pardos, e de 6,27% para os pretos. Ou seja, os jovens brancos apresentam uma taxa quase três vezes maior que os jovens pretos e pardos no ensino superior. Observando-se os números referentes ao ensino médio e superior, percebe-se que existe uma dificuldade efetiva para os jovens negros que terminam o ensino médio ingressarem no ensino superior: enquanto cerca de 33% dos jovens brancos que terminam o ensino médio aos 17 anos ingressam no ensino superior, esse percentual para pardos é de aproximadamente 16% e de 17% para pretos.

4.2 Um breve histórico das ações afirmativas no Brasil

O debate sobre a implementação de políticas de ações afirmativas no âmbito educacional não é recente no Brasil. Desde os anos 1930 grupos do movimento social negro apontavam para a necessidade de se adotarem políticas públicas para garantir o direito da população negra à educação. Naquela década, esse tema esteve presente na pauta de reivindicação da Frente Negra Brasileira, que chegou a criar escolas comunitárias para crianças negras em suas sedes em algumas regiões do Brasil. Nas décadas de 1940 e 1950, após o final da ditadura do Estado Novo de Vargas – que colocou os movimentos sociais na clandestinidade –, o movimento negro retomou sua pauta de reivindicações e novamente a educação assumiu paulatinamente um lugar de destaque. Nos anos 1960 o movimento social negro travava um debate sobre as desigualdades sociais que acometiam a população negra e, a partir do final dos anos 1970, instauraram-se como pauta de luta a democratização do acesso à educação e a constituição de uma educação anti-racista, reativando-se a tradição histórica de lutas da população pelo acesso à educação.

Nos anos 1980 surgiu no Brasil o movimento de cursinhos pré-vestibulares ligado ao movimento negro e voltado para a juventude negra e carente. No estado do Rio de Janeiro foi criado, em 1986, o Curso Pré-Vestibular da Associação dos Funcionários da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ASSUFRJ), atual Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (SINTUFRJ). Outra iniciativa foi o curso Manguieira Vestibulares, destinado aos estudantes da comunidade do Morro da Manguieira, criado em 1992. Em São Paulo, os cursos pré-vestibulares iniciaram sua história em 1989, por iniciativa da Pastoral do Negro da Igreja Católica. Na Bahia, uma das primeiras iniciativas foi a experiência da Cooperativa Steve Biko que, em 1992, criou um curso pré-vestibular, objetivando apoiar e articular a juventude negra da periferia de Salvador, colaborando para a entrada de jovens na universidade.

A partir do final dos anos 1990, o Brasil intensificou suas experiências de ações afirmativas no âmbito das instituições de ensino superior.¹⁸ Entre os anos de 2001 e

18. Uma experiência inovadora foi o Programa Geração XXI, desenvolvido em São Paulo, em 1999, onde 21 jovens negros, entre 13 e 15 anos, de famílias com renda *per capita* entre 1 e 2 salários mínimos (SMs) foram selecionados e tiveram seus estudos custeados durante nove anos, da 8ª série do ensino fundamental até o final da graduação. Ver, SILVA, C. (Org.) Geração XXI: início das ações afirmativas em educação para jovens negros(as). In: *Ações afirmativas em educação: experiências brasileiras*. São Paulo: Summus, 2003.

2004 essas iniciativas se consolidaram. Um marco importante nesse processo foi a constituição do Programa Políticas da Cor (PPCor), um núcleo de estudos e intervenção social do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LPP/Uerj) voltado para o desenvolvimento de pesquisas e para o apoio a iniciativas destinadas ao acesso e à permanência de populações sub-representadas nas universidades, em especial os afro-brasileiros. O PPCor financiou e acompanhou 27 projetos de ação afirmativa previstos para serem desenvolvidos entre 2002 e 2003, em 16 estados do Brasil.¹⁹ Do PPCor emergiu uma grande quantidade de experiências em ações afirmativas de acesso e permanência da população negra no ensino superior, largamente divulgadas nos anos subseqüentes a 2004.²⁰

Diante do envolvimento do movimento negro em ações e reivindicações pelo acesso à educação e das recentes e frutíferas experiências, é importante ressaltar que a adoção de políticas de ações afirmativas, tanto na forma de cotas, como via ProUni, está enraizada em uma demanda histórica pela democratização do acesso à educação e pela construção de uma sociedade mais eqüitativa, tanto em termos socioeconômicos, quanto da diversidade racial.

4.3 Cotas e ações afirmativas nas universidades públicas

Atualmente no Brasil existe uma confusão entre o conceito de ações afirmativas e de cotas raciais ou sociais. Ações afirmativas podem ser compreendidas como ações públicas ou privadas, ou ainda, como programas que buscam prover oportunidades ou outros benefícios para pessoas pertencentes a grupos específicos, alvo de discriminação.²¹ Tais ações têm como objetivo garantir o acesso a recursos, visando remediar uma situação de desigualdade considerada socialmente indesejável. Para isso, instituem um “tratamento preferencial” que pode ter diferentes perfis. A instituição de metas ou cotas é um dos recursos de correção ou compensação aos mecanismos de discriminação.

Nesse sentido, ações afirmativas no ensino superior correspondem ao estabelecimento de dispositivos que promovam o acesso e a manutenção, nas universidades, de estudantes pertencentes a grupos sociais que historicamente têm sido objeto de discriminação. Tais ações têm se desenvolvido por meio de diferentes instrumentos, organizados ou não pelo sistema de cotas. Entre as iniciativas que não operam com o estabelecimento de cotas, cabe lembrar a experiência dos cursinhos preparatórios para o vestibular destinados a jovens negros. Operando desde a década de 1980, eles têm se reproduzido em todo o país, contando com recursos variados, inclusive com o apoio financeiro do poder público. Dentro das próprias universidades os sistemas que operam com bonificações têm buscado promover o ingresso de estudantes negros e indígenas sem a instituição de reservas de vagas. Contudo, cabe destacar que o sistema de cotas é a modalidade de ação afirmativa que mais tem se expandido dentro das universidades públicas brasileiras. Esse modelo,

19. Os projetos foram selecionados por meio do concurso nacional Cor no Ensino Superior, que recebeu 287 propostas e teve como objetivo estimular experiências existentes e fomentar novas iniciativas de combate às desigualdades raciais no ensino superior. Os estados que tiveram projetos financiados pelo PPCor foram Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Maranhão, Goiás, Tocantins, Amapá, Alagoas, Santa Catarina, Pernambuco e Piauí.

20. Para mais informações sobre alguns projetos financiados pelo PPCor, ver SANTOS, S. A. (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Secad/MEC, Unesco, 2005.

21. Ver, GUIMARÃES, A. S. Argumentando pelas ações afirmativas. In: *Racismo e anti-racismo no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2005.

como se verá a seguir, vem se expandindo nesta década de 2000 e já opera em 43 universidades, garantindo o acesso desses grupos ao ensino superior público no país.

As primeiras instituições brasileiras a adotarem cotas em seus processos seletivos foram a Uerj e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf), que, por meio de duas leis estaduais, instituíram cotas sociais para alunos de escola pública, em 2000, e cotas raciais para negros e indígenas, em 2001. A experiência na Uerj e na Uenf foi acompanhada por um conjunto de outras iniciativas que vêm se sucedendo desde então em praticamente todas as UFs.²² Grande parte das instituições públicas o fez por iniciativa própria, em que pesem as trajetórias diferenciadas observadas nas universidades estaduais ante as federais. De fato, a maioria das 27 instituições estaduais as implementaram seguindo determinações de leis estaduais. As federais, cujas experiências já atingem 21 instituições, o fizeram em decorrência de deliberações dos Conselhos Universitários Superiores. Um caminho utilizado por algumas instituições federais foi a implementação do sistema no ato de sua criação, como foi o caso da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), desmembrada a pouco mais de um ano da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e da Universidade Federal do ABC (UFABC), criada no mesmo período na região do ABC paulista. Essa diferença no processo de implementação dos programas entre as universidades federais e as estaduais pode ser explicada pela inexistência de uma legislação federal. Outra característica marcante do processo de implementação de cotas nas universidades brasileiras é a pluralidade de formatos adquiridos entre os programas adotados pelas instituições, como será mostrado adiante. Em paralelo às cotas, também vêm sendo implantados sistemas de bonificação para alunos egressos das escolas públicas e/ou negros. Na tabela 1 a seguir apresenta-se um panorama das experiências de ações afirmativas para o ingresso no ensino superior, incluindo cotas e bonificações.

Conforme mostra a tabela 1, o maior grupo, com 21 instituições de ensino superior, é formado por aquelas que optaram pela definição de cotas raciais e sociais sobrepostas, operando, assim, com dois critérios complementares que devem ser observados simultaneamente para o preenchimento das vagas destinadas a candidatos negros. Os candidatos devem se autodeclarar negros (pretos e pardos, conforme classificação do IBGE) e, ao mesmo tempo, serem egressos de escolas públicas. Algumas instituições nesse grupo instituíram a renda familiar *per capita* como critério para conceder o benefício ao programa e, nesse caso, os candidatos devem apresentar também declaração de renda familiar que comprove a carência social.

O segundo maior grupo, composto por dez instituições, é formado pelas universidades que adotaram apenas cotas sociais. O vestibulando que pretende concorrer a uma vaga na instituição pelo sistema de cotas deve necessariamente ser oriundo do sistema público de ensino, ou seja, proveniente de escolas municipais, estaduais ou federais, ou dos cursos supletivos presenciais de educação de jovens e adultos. Nesse sistema é difícil aferir os resultados da inclusão da juventude negra no ensino superior, uma vez que essa não é uma variável considerada na implementação da medida.

22. Pesquisa realizada pela Disoc/Ipea indica que 2006 foi o ano em que o maior número de instituições implementaram programas de ações afirmativas. Nesse ano, dez instituições adotaram sistema de cotas ou reserva de vagas e uma, um sistema de bonificação extra para os alunos egressos de escola pública e/ou negros que se candidataram ao vestibular. Atualmente 48 instituições públicas adotam tais ações para o ingresso nos cursos de graduação.

TABELA 1
Distribuição das universidades públicas que implementaram programas de ações afirmativas para o ingresso no ensino superior, por tipo de instituição e tipo de programa

Tipo de programa	Tipo de instituição		Total
	Federal	Estadual	
Bonificação	1	4	5
Raciais	3	2	5
Sociais	4	6	10
Cotas			
Raciais e sociais (independentes)	4	3	7
Raciais e sociais (sobrepostas)	9	12	21
Total	21	27	48

Fonte: Questionários e editais dos processos seletivos das instituições.

Elaboração: Disoc/Ipea.

As instituições que adotaram o sistema de cotas raciais e sociais independentes é o terceiro grupo mais numeroso, contando com sete universidades. Utilizam, separadamente, como critérios, ser egresso de escola pública e ser negro, configurando-se um sistema em que dois grupos distintos de reserva de vagas ocorrem em um mesmo processo seletivo. O vestibulando pode escolher uma das duas modalidades: ou concorrer pelo critério de cotas para alunos de escola pública, independentemente de serem negros ou brancos, ou por cotas raciais para negros ou indígenas, não importando se egressos de escolas públicas ou do sistema privado.

Os demais sistemas – aquele que opera exclusivamente com cotas raciais e o que implementa um sistema de bonificação – foram adotados por cinco instituições cada.

No sistema de cotas exclusivamente raciais, para que o estudante concorra pelo sistema de reserva de vagas, basta que ele se declare negro ou indígena e, nos termos definidos nos editais de seleção, apresente documentação ou se submeta ao processo de avaliação de sua autodeclaração. O estudante não necessita ser oriundo do sistema público de ensino ou apresentar declaração que comprove carência econômica.

O modelo por bonificação, por sua vez, não define um percentual de vagas reservadas para alunos negros ou oriundos do sistema público de ensino, mas cria um sistema em que os alunos recebem, com base em seu histórico escolar ou autodeclaração racial, uma quantidade de pontos que serão somados ao resultado de seu exame de seleção. Existem no Brasil duas modalidades de sistema de bonificação: uma que afere pontos para alunos oriundos de escola pública e outra que o faz para alunos de escola pública e alunos negros, podendo ou não ser cumulativos.

Em uma primeira comparação entre essas modalidades é possível observar que as instituições que implementaram cotas raciais e sociais sobrepostas ou independentes são as que operam com os maiores percentuais de vagas reservadas, ficando acima de 30%. As universidades que optaram apenas por cotas sociais ou raciais tiveram, de modo geral, seus percentuais de reserva iguais ou inferiores a 20%. Nos sistemas de bonificação não é possível definir um percentual de inserção para os alunos beneficiários do programa, uma vez que dependem do resultado individual de cada candidato.

De posse da porcentagem de vagas reservadas nas universidades que operam com sistemas de cotas voltadas para alunos negros, assim como da quantidade total de alunos admitidos por ano em cada uma dessas instituições, é possível fazer uma estimativa do

número máximo de estudantes negros que poderão ser beneficiados por esse sistema até 2008, conforme apresenta a tabela 2.²³

Dois fatos chamam a atenção na tabela 2. O primeiro é que a maior parte das vagas abertas por cotas ocorreu entre os anos de 2005 e 2008, quando 23 instituições passaram a implementar tais programas (o que indica o quão recente são essas mudanças). O segundo é que, em média, durante o período indicado na tabela 2, cerca de 7.850 estudantes negros poderiam ser matriculados, a cada ano, nas universidades públicas devido às cotas. As universidades públicas brasileiras realizam anualmente 331 mil matrículas, conforme dados do Censo Educacional de 2005, do MEC, o que demonstra a ainda restrita relevância numérica das novas vagas abertas pelos sistemas de cotas. Essas vagas correspondem, na atualidade, a aproximadamente 2,37% do total das matrículas anuais. Se a totalidade das vagas potenciais fosse preenchida, de 2001 a 2008 pouco mais que 51 mil indivíduos teriam sido beneficiados, número pouco expressivo face a 1,2 milhão de alunos matriculados, em 2006, na rede pública de ensino superior. A limitação de vagas oferecidas pelos sistemas de cotas (e também de bonificações) indica o tamanho do desafio para a inserção da população negra no ensino superior público.

TABELA 2

Distribuição das universidades públicas que implementaram programas de cotas para o ingresso de estudantes negros no ensino superior, por tipo de programa, ano e número de vagas

Ano de implementação	Tipo de ação afirmativa por número de instituições			Total de universidades por ano	Total de universidades – acumulado no período	Número de novas vagas para estudantes negros por ano	Total de vagas para estudantes negros – acumulado no período ³
	Cotas raciais	Cotas sociais e raciais independentes	Cotas sociais e raciais sobrepostas				
2001	0	0	2	2	2	1.147	1.147
2002 ¹	1	0	0	1	3	0	2.294
2003	1	0	1	2	5	2.073	5.514
2004	2	1	2	5	10	2.238	10.972
2005	1	0	6	7	17	2.269	17.552
2006	0	2	5	7	24	4.592	28.724
2007	0	2	3	5	29	2.785	40.608
2008 ²	0	2	2	4	33	1.621	51.875
Total	5	7	21	33	-	-	-

Fonte: Editais dos processos seletivos para início em 2008 e questionários.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ Nesse ano foi implementado apenas um sistema de ações afirmativas destinado à reserva de vagas para indígenas. Não houve disponibilização de novas vagas para alunos negros.

² Instituições que estão em fase de implementação de programas de cotas nos processos seletivos para o ingresso em 2008.

³ Estimativa do número de vagas ofertadas tendo por base a reserva de vaga para o ano de 2008. O cálculo considera a média de quatro anos para a conclusão.

Contudo, cabe registrar que esse processo, em que pese inicial, tem sido importante no combate às desigualdades raciais e na democratização do ensino superior. Apresenta-se a seguir algumas experiências de ações afirmativas no Brasil, dando destaque à diversidade de modelos implementados visando à inclusão dos jovens negros nas universidades públicas. A seleção dessas experiências levou em consideração a singularidade dos modelos, tendo em vista as diferentes inserções da variável racial como elemento definidor no modelo

23. Não foram incluídas na tabela 2 as universidades que operam sistemas de cotas sociais exclusivamente, e nem as que operam por bonificação, dada a impossibilidade de se estimar o número de estudantes negros beneficiados por esses dois modelos.

de ações afirmativas adotado. O primeiro modelo apresentado é o de cotas raciais simples, representado pela experiência desenvolvida na Universidade de Brasília (UnB). Em seguida, é apresentado um caso de cotas raciais e sociais independentes, com a descrição do sistema da Universidade Federal do Paraná (UFPR). A experiência de cotas raciais e sociais sobrepostas é descrita por meio do exemplo da UFBA. Finalmente, é mostrado o caso da Universidade de Campinas (Unicamp), exemplificando o sistema de bonificação.

4.3.1 A experiência de cotas raciais: o caso da UnB²⁴

A UnB implementou em 2004 o sistema de reserva de vagas para alunos negros (pretos e pardos) instituindo que 20% das vagas de cada curso devem ser reservadas aos alunos que se autodeclararem negros no ato da inscrição no vestibular. O programa não insere nenhum outro pré-requisito para que os vestibulandos pleiteiem uma vaga na instituição pelo sistema de cotas, tal como corte de renda ou serem egressos do sistema público de ensino. No sistema da UnB o vestibulando concorre primeiramente pelo sistema universal, e não sendo selecionado, mas tendo atingido o ponto de corte para o curso pleiteado, é reavaliado para o preenchimento da porcentagem destinada aos candidatos cotistas.

O programa de cotas raciais na UnB representou um acréscimo substancial da presença da população negra no corpo discente da instituição. Em 2004, os negros representavam apenas 2,0% dos estudantes matriculados. Em 2006 esse percentual subiu para 12,5%. O impacto social do sistema não é apenas numérico, uma vez que o perfil socioeconômico desses alunos indica um histórico mais restrito no que se refere às possibilidades de ascensão educacional – aproximadamente 15,3% dos cotistas tinham pais analfabetos ou com o 1º grau incompleto, e entre os não-cotistas esse percentual é de apenas 6%. Nesse sentido, o programa de cotas raciais na UnB democratizou o acesso ao ensino superior e diversificou o perfil racial e social do corpo discente da instituição.

No que se refere ao desempenho, não se percebem diferenças significativas entre os alunos aprovados pelo sistema de cotas e os pelo sistema universal. Em aprovação nas disciplinas cursadas, os alunos cotistas apresentam um índice de 88,90% e os não-cotistas de 92,98%. Quanto ao trancamento de matéria, o índice é de 1,73% para cotistas e 1,76% para não-cotistas. Na média geral do curso, que varia entre 0 e 5, também se verifica que é pequena a desvantagem dos alunos cotistas em relação aos não-cotistas. O índice dos cotistas é de 3,57%, enquanto os não-cotistas apresentam um índice de 3,79%. Não obstante as pequenas diferenças entre os indicadores dos alunos cotistas em relação aos não-cotistas, as ações afirmativas na UnB demonstram que as cotas raciais não representam uma perda de qualidade do ensino na instituição, como receavam alguns críticos do programa.

Ocorreram algumas mudanças institucionais significativas na universidade em decorrência da implementação do programa de cotas raciais. A UnB não se restringiu à adoção das cotas de ingresso, mas buscou articular a esse sistema um conjunto mais amplo de ações que atuasse em diversos âmbitos da instituição. Com essa finalidade criou-se a Assessoria de Diversidade e Apoio aos Cotistas, ligada ao Gabinete da Reitoria, que tem entre outras finalidades a de coordenar o Centro de Convivência Negra. O centro tem como objetivo principal tornar-se uma referência de informações, de encontro

24. Todas as informações contidas neste texto são referentes a dados disponibilizados pela Assessoria de Diversidade e Apoio aos Cotistas, ligada ao Gabinete da Reitoria da UnB, salvo quando uma referência bibliográfica indicar o contrário.

e de formação para os alunos cotistas e o corpo discente da instituição. Outra mudança significativa foi a oferta da disciplina Pensamento Negro Contemporâneo, oferecida pelo Decanato de Extensão e destinada a todo o corpo discente.

O sistema de cotas para negros na UnB justifica-se pela necessidade de desracializar a universidade e inserir outros segmentos da população na construção do pensamento sobre os problemas nacionais e na formulação de respostas para os mesmos. O projeto representa uma iniciativa inovadora, uma vez que foi a primeira instituição pública federal a adotar um sistema de ações afirmativas para o ingresso de estudantes negros nos cursos de graduação. A proposta foi debatida na instituição por cinco anos e faz parte do Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial da UnB, que terá validade por dez anos, a contar do primeiro vestibular de sua implementação.

4.3.2 A experiência de cotas raciais e sociais independentes: o caso da UFPR

Em 2004, a UFPR implementou o Programa de Inclusão Social e Racial que instituiu a reserva de 20% das vagas dos cursos de graduação para alunos egressos de sistema público de ensino e 20% para alunos afro-descendentes (pretos e pardos), além da previsão de cotas para estudantes indígenas, conforme a demanda apresentada por esse grupo. O Plano de Metas de Inclusão Social e Racial da instituição pretende democratizar o acesso das populações em situação de desvantagem social, como é o caso dos afro-descendentes, indígenas e alunos oriundos de escolas públicas, como um mecanismo para a diminuição das desigualdades existentes na sociedade brasileira.

Como consequência da implementação do programa e em decorrência da mudança de perfil do corpo discente, observaram-se mudanças de conteúdo programático de disciplinas da graduação, como é o caso no curso de ciências sociais. Destaca-se ainda a realização de vários eventos promovidos pelo Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (Neab) e pelo Programa Brasil AfroAtitude, que pautaram o debate sobre as desigualdades sociais e raciais no interior da instituição.

Em artigo sobre o programa de ações afirmativas na UFPR, Souza²⁵ observa que os alunos cotistas concentram-se principalmente na faixa etária dos 23 aos 27 anos e possuem, em sua maioria, renda salarial entre 1 ½ e 5 salários mínimos. As informações apresentadas nesse trabalho não permitem distinguir, no grupo de alunos cotistas, aqueles que são oriundos do sistema de cotas raciais. No entanto, pode-se verificar que os alunos negros são maioria entre os que conjugam atividade remunerada com os estudos.

A criação do sistema de cotas significou um aumento da presença de estudantes negros matriculados na UFPR. Conforme Bevilaqua,²⁶ percebe-se entre os anos de 2003 e 2005 uma trajetória crescente do número de negros inscritos e aprovados no vestibular da UFPR. Em 2003, os alunos negros inscritos representavam 8,82%, e entre os aprovados esse percentual foi de 6,68%. No vestibular de 2005, primeiro com o sistema de cotas na instituição, os alunos negros inscritos no vestibular representaram 14,42% do

25. SOUZA, M. L. G. de. Permanência de negros(as) na Universidade Federal do Paraná: um estudo entre 2003 e 2006. In: LOPES, M. A.; BRAGA, M. L. de S. (Orgs.). *Acesso e permanência da população negra no ensino superior*. Brasília: Secad/MEC, Unesco, 2007.

26. BEVILAQUA, C. B. *A Implementação do Plano de Metas da Inclusão Racial e Social na Universidade Federal do Paraná*. Relatório de Pesquisa. Dez. 2005 (s/r). Mimeo.

total e 20,57% dos aprovados, enquanto os alunos brancos representavam 81,53% dos inscritos e 74,68% entre os aprovados.

O programa de cotas na UFPR é resultante de uma articulação crescente no estado do Paraná em torno da adoção de políticas afirmativas. O estado já possui experiência em concursos públicos e implementa a Lei nº 10.639, que institui a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira no ensino fundamental e médio, além de contar com a adoção de sistema de cotas raciais em outras universidades do estado, como a Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Em que pese a avaliação positiva que o programa vem recebendo, um ponto negativo observado é a baixa procura pelos negros do vestibular da instituição. Ainda segundo Souza (*op. cit.*) em 2005 foram disponibilizadas 800 vagas nas cotas raciais, mas apenas 489 fizeram matrículas por esse sistema. Em 2006, o índice caiu ainda mais: apenas 278 alunos foram matriculados. Esse resultado é indicado como reflexo do baixo envolvimento da universidade na divulgação do programa de cotas junto aos alunos negros.

4.3.3 A experiência de cotas raciais e sociais sobrepostas: o caso da UFBA

A UFBA implementou, em 2005, o seu programa de cotas para o ingresso nos cursos de graduação. O sistema adotado reservava 45% das vagas no vestibular, assim distribuídas: 43% destinadas para alunos egressos do sistema público de ensino, sendo que desse total 85% deveriam ser de alunos negros, e 2% para estudantes indígenas. Os alunos negros que optarem por concorrer a uma vaga pelo sistema têm necessariamente que ser egressos do ensino público. Outra característica do programa é ser aplicado apenas na segunda fase do exame de seleção, ou seja, atingindo somente os vestibulandos que alcançarem a pontuação necessária na primeira fase. Dessa forma, o programa garante uma pontuação mínima para se pleitear uma vaga pelo sistema de cotas na instituição.²⁷

O programa adotado pela UFBA representou uma significativa alteração na composição étnica e social do corpo discente da principal instituição de ensino superior do estado da Bahia. Segundo Santos e Queiroz,²⁸ o programa implementado na UFBA, em seu primeiro ano de implementação, não conseguiu aumentar o número de alunos oriundos de escolas públicas a ingressarem na instituição. Entre os anos 1998 e 2004 essa participação variou entre 39,2% e 49,8%. No vestibular de 2005, já com o sistema de cotas, o índice foi ligeiramente menor do que o anterior, ficando em 49,1%. No entanto, a participação da juventude negra no corpo discente da instituição passou de quase 43% em 1997 – ano do primeiro estudo da presença negra na UFBA – para 74,6% em 2005, com a implantação do sistema de cotas.

Avaliações de desempenho no vestibular mostram que os alunos cotistas apresentam um desempenho equivalente ou superior aos alunos não-cotistas em diversos cursos. Segundo dados da Pró-Reitoria de Graduação, em 37 dos 71 cursos oferecidos pela instituição, a

27. O sistema de cotas raciais e sociais sobrepostas pode variar. A Uerj, por exemplo, adota esse sistema, mas vincula as cotas para negros não aos egressos do ensino público e sim a um corte de renda. A reserva é de 45% das vagas de cada vestibular, sendo 20% para alunos egressos do sistema público, 20% para alunos negros e 5% para candidatos pertencentes a povos indígenas ou com deficiência física. Todos esses grupos, entretanto, devem também apresentar uma renda familiar *per capita* que hoje é de até R\$ 630. Nesse sentido, o programa não sobrepõe sistemas de cotas diferentes, mas é duplamente condicionado, na medida em que exige recorte socioeconômico para que alunos negros concorram pelo sistema de cotas.

28. SANTOS, J. T.; QUEIROZ, D. M. Vestibular com cotas: análise em uma instituição pública federal. *Revista USP*, v. 1, 2006.

maior nota na primeira fase do vestibular foi de alunos que se inscreveram pelo sistema de cotas. Em oito cursos, incluindo-se os de maior prestígio social, como Direito e Comunicação Social, a maior pontuação foi obtida por alunos egressos de escola pública. Segundo Reis (2007),²⁹ os jovens negros cotistas se concentram na faixa etária de 23 anos e 33 anos, quando do ingresso no ensino superior, enquanto os alunos brancos têm entre 17 e 19 anos, mostrando uma entrada tardia dos negros. Ainda sobre as características socioeconômicas, Reis indica que a renda familiar da maioria dos estudantes negros é de 1 a 5 SMs.

Por ser um programa implementado há pouco tempo, ainda não foi possível realizar uma avaliação dos impactos das medidas no sistema de ensino da instituição. Os dados preliminares sobre o desempenho dos cotistas apontam para o sucesso dessas medidas. Conforme Santos e Queiroz (2006),³⁰ nos 16 cursos de maior concorrência na UFBA, os alunos cotistas apresentaram coeficiente de aproveitamento igual ou superior aos não-cotistas em 11 cursos nos anos de 2005 e 2006. O principal ponto negativo do programa parece ser a insuficiência de ações³¹ de estímulo à permanência dos alunos cotistas na instituição.

4.3.4 A experiência de bonificação: o caso da Unicamp

Em 2004, o Conselho Universitário da Unicamp aprovou a criação do Programa de Ações Afirmativas e Inclusão Social (Paais) objetivando ampliar a diversidade social na universidade. O programa estabelece que sejam adicionados à nota da segunda fase do vestibular 30 pontos para os candidatos que cursaram integralmente o ensino médio na rede pública de ensino ou que sejam egressos dos cursos supletivos presenciais de Educação de Jovens e Adultos (EJAs). Prevê também, o acréscimo de mais dez pontos aos candidatos que se autodeclararem pretos, pardos ou indígenas.

Tomando como base o Relatório 2006, da Comissão Permanente para Vestibulares (ComVest), Santos (2007)³² compara o biênio 2003/2004, antes da implementação do Paais, e o biênio 2005/2006, após a adoção do programa. O estudo indica que, com a introdução do Paais, ocorreu um aumento de matrículas de alunos oriundos do sistema público de ensino, assim como de alunos pretos, pardos e indígenas: no biênio 2003/2004, os alunos de escola pública representavam 28,7% dos alunos da instituição, e no biênio 2005/2006 eles passaram a 33% do total. Os alunos pretos, pardos e indígenas representavam 11% do corpo discente nos anos de 2003/2004 e passaram a 15,2% no biênio seguinte.

Sobre o desempenho dos alunos que ingressaram mediante o programa, dados do Relatório da ComVest (2006),³³ comparando o ano de 2005 com anos anteriores,

29. REIS, D. B. Acesso e permanência de negros no ensino superior: o caso da UFBA. In: LOPES, M. A.; BRAGA, M. L. de S. (Orgs.). *Acesso e permanência da população negra no ensino superior*. Brasília: Secad/MEC, Unesco, 2007.

30. SANTOS, J. T. dos; QUEIROZ, D. M. Sistema de Cotas: um debate. Dos dados à manutenção de privilégios e de poder. *Revista Educação e Sociedade*, v. 27, nº 96, 2006.

31. A UFBA possui cerca de 200 bolsas de manutenção para alunos cotistas da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), do Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) e da própria UFBA, que variam de R\$ 250 a R\$ 280. Essas bolsas são financiadas por convênio entre a Fundação Clemente Mariani e a Secretaria Municipal de Reparação (Semur) da Prefeitura de Salvador e pela Fundação Cultural Palmares. O número de cotistas das três instituições chega a 2 mil.

32. SANTOS, J. T. Inserção de alunos(as) negros(as) na Universidade Estadual de Campinas: estudo de caso do Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (PAAIS). In: LOPES, M. A.; BRAGA, M. L. de S. (Orgs.). *Acesso e permanência da população negra no ensino superior*. Brasília: Secad/MEC, Unesco, 2007.

33. COMVEST. *Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (Paais)*. Campinas, 2006. Mimeo.

indicaram que em 53 dos 55 cursos da Unicamp, ou seja, em 95% deles, os egressos de escola pública efetivamente melhoraram seu desempenho acadêmico, mais do que os demais estudantes. Em 31 cursos da Unicamp, os alunos beneficiados pelo Paais obtiveram média de rendimento superior aos demais estudantes do curso. Isso contribui para confirmar a hipótese do Paais na qual é possível melhorar a qualidade do corpo discente apostando na escola pública e na diversidade.

O Paais coloca-se no debate nacional como uma alternativa à reserva de vagas. Os defensores do modelo da bonificação reconhecem a necessidade de que as universidades públicas adotem, de forma autônoma, instrumentos e metas de inclusão racial e social. Uma das alternativas políticas propostas, além da adoção do sistema de pontos (bonificação), é a de recompensar, por meio de incentivos e investimentos, as universidades que conseguirem cumprir metas pactuadas de inclusão.

Observa-se na Unicamp o mesmo que ocorreu em outras instituições que implementaram programas de ações afirmativas, no que se refere ao aumento de demanda por diversos serviços – como o acesso à informática. A instituição não desenvolve uma política de manutenção dos alunos que ingressaram mediante o Paais. Outro elemento a destacar é a ausência de um debate no interior da universidade sobre desigualdades étnicas e raciais e sobre o programa de ações afirmativas, o que gera uma baixa adesão política dos alunos beneficiados pelo Paais. Estudos realizados indicam que mesmo estudantes beneficiados pelo programa pensam que o sistema de bonificação elimina o mérito pessoal na conquista da vaga na instituição.

4.3.5 Desafios e perspectivas à eficácia dos programas de ações na universidade pública

Segundo Santos (2006),³⁴ os argumentos contrários à adoção de políticas de ações afirmativas no Brasil se orientaram pela alegação de que tanto as conseqüências como a solução para a ausência de alunos negros e alunos da escola pública nas instituições de ensino superior eram externas a elas. Por isso, não caberia implementar ações afirmativas nessas instituições, uma vez que não representariam uma real solução para o problema. Nesses termos, a ausência de tais alunos é explicada pela deterioração do ensino público médio e fundamental. As decorrentes falhas de formação necessitariam, como resposta, da reestruturação do sistema público de ensino e de ações junto aos alunos incapazes de ingressar e permanecer nas universidades por debilidades de formação. Essa argumentação defende ainda que uma política que alterasse o funcionamento das instituições de ensino superior feriria o princípio da autonomia universitária e não representaria uma real preocupação do poder público para a solução dos problemas educacionais da população negra e dos alunos do sistema público de ensino. Haveria ainda o risco de ferir o princípio do mérito, resultado da eventual promoção de alunos marcados por um conjunto de incapacidades.

No entanto, são muitas as análises que vêm destacando a necessidade de que as universidades federais se abram a projetos de democratização, efetivando sua responsabilidade no que se refere à promoção de maior igualdade social e racial. A demanda por ampliação do contingente de estudantes negros nas universidades públicas se impõe

34. SANTOS, J. T. Política de cotas raciais na universidade brasileira – o caso da Uerj. In: GOMES, N. L. (Org.). *Tempos de lutas: as ações afirmativas no contexto brasileiro*. Brasília: Secad/MEC, 2006.

como uma questão legítima, fundada na necessidade de enfrentamento do progressivo aumento das desigualdades raciais no ensino superior do país. Segundo indicado em outras edições deste periódico,³⁵ os dados do ensino superior apontam para um aumento das desigualdades de acesso entre alunos negros e brancos no período anterior à implementação de políticas de ações afirmativas. Outro aspecto que vem sendo destacado é o tempo que seria necessário para que a distância entre estudantes brancos e negros no acesso às universidades brasileiras fosse reduzida, caso seu enfrentamento dependesse apenas de melhorias no ensino fundamental. Segundo Munanga (2003),³⁶ tendo por base estudos sobre a educação brasileira e as desigualdades raciais, os alunos negros levariam aproximadamente 32 anos para atingir o atual nível dos alunos brancos, se dependessem apenas das melhorias observadas na qualidade do ensino fundamental. Políticas de ação afirmativa e de indução ao acesso de estudantes negros no ensino superior se tornam, assim, fundamentais.

Visando promover sua democratização, as universidades brasileiras instituíram sistemas importantes e diversificados de ações afirmativas. Essa diversidade pode ser explicada tanto pela ausência de uma lei federal regulamentando o assunto, como pela falta de consenso sobre a existência de um modelo mais adequado ou vantajoso. Os modelos são, assim, bastante diferenciados, inclusive dentro de uma mesma UF, considerando-se que as instituições federais ou estaduais de ensino superior também vêm adotando regras específicas.

Alguns debates vêm marcando essa rica experiência de adoção de ações afirmativas nas universidades brasileiras. A questão do desempenho dos alunos cotistas é um dos principais temas, pois o argumento de que a qualidade do ensino ficaria prejudicada com a adoção dessa política foi bastante enfatizado pelos que se levantaram contra as ações afirmativas. Contudo, o desenvolvimento das diversas experiências permitiu que esse receio fosse definitivamente superado. Diferentes exemplos vêm mostrando que alunos cotistas negros e de escola pública não apresentaram diferencial significativo de aproveitamento em relação aos não-cotistas, indicando que as ações afirmativas não eliminam o mérito e não comprometem a qualidade do ensino.

O impacto dessas iniciativas na composição do corpo discente e, em conseqüência, na formação de um novo perfil da elite profissional brasileira, é também um aspecto importante nesse debate. Na maioria das instituições, mesmo quando as vagas destinadas aos jovens negros não são preenchidas, as ações afirmativas se tornaram significativas na democratização do acesso ao ensino superior, incrementando de forma expressiva a presença desse segmento no corpo discente e promovendo a redução da desigualdade racial nas instituições de ensino superior.

Outro desafio que se apresenta para as instituições que possuem alunos cotistas é a questão da permanência. A ausência de uma política de assistência estudantil representa uma efetiva dificuldade para a manutenção de estudantes carentes no ensino superior, quase a totalidade dos alunos oriundos dos programas de ações afirmativas.

35. Ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 13, capítulo "Igualdade racial".

36. Ver MUNANGA, K. Políticas de ações afirmativas em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas. In: SILVÉRIO, V. R.; SILVA, P. B. G. da (Orgs.). *Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Inep/MEC, 2003.

Entretanto cabe lembrar que algumas experiências vêm sendo desenvolvidas nesse âmbito. Um exemplo de ações bem-sucedidas no âmbito do governo federal foi o Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros (Brasil AfroAtitude). Ele é resultante da parceria entre o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST/Aids) do Ministério da Saúde (MS) e de universidades que adotam ações afirmativas para o ingresso de negros nos cursos de graduação na modalidade de cotas.³⁷ Esse é um programa muito bem avaliado, em que pese possuir alcance limitado em face do contingente de alunos cotistas negros.

No campo das ações institucionais, cabe destacar iniciativas importantes, como no caso da Uerj e da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) – Escola Paulista de Medicina (EPM), que, ao se definirem pela implementação de cotas, o fizeram em articulação com um sistema de bolsas de permanência para todos os alunos cotistas. No entanto, essas instituições vêm encontrando dificuldades na efetivação de recursos para esses programas, cabendo destacar a necessidade de uma inserção dos governos federal e estaduais na formulação e implantação de políticas de permanência.

Por fim, ressaltam-se mudanças institucionais ocorridas em quase todas as universidades, em consequência da implementação da política de cotas. Na maioria dos casos, as instituições não se detiveram apenas nas medidas de ingresso, mas criaram novas disciplinas, programas de apoio acadêmico ou espaços de promoção da integração dos alunos cotistas à vida acadêmica, elementos primordiais para que se concretize a permanência com qualidade.

Apesar de muito significativas, as iniciativas de adoção de cotas ainda são pouco expressivas em face do objetivo de inserção da juventude negra no ensino superior. Isso se deve ao fato de essas instituições públicas representarem apenas 20% das vagas oferecidas na educação superior. Também contribui para essa baixa expressão o reduzido número de instituições que implementaram tais ações, menos de 12% das 256 instituições públicas existentes no Brasil, conforme Censo do Ensino Superior de 2005, do MEC.

4.4 Programa Universidade para Todos

Uma segunda via foi aberta nesses últimos anos para a inclusão da juventude negra no ensino superior. O ProUni, iniciativa destinada a ampliar o ingresso dos estudantes de baixa renda no ensino superior, propiciando o acesso e a permanência em instituições privadas de ensino, vem atuando de forma efetiva na inserção de estudantes negros. Nesta subseção são apresentados não apenas os aspectos referentes ao funcionamento do programa como também se discute sua relevância para o ingresso da juventude negra no ensino superior.

4.4.1 Funcionamento do programa

O programa nasceu de uma tentativa do governo federal de regulamentar a concessão de incentivos fiscais às instituições de ensino superior privadas,³⁸ instituições essas que

37. Para mais informações sobre o Programa Brasil AfroAtitude, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 13.

38. Foi instituído pela Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, e teve sua regulamentação publicada no Diário Oficial da União do dia 18 de outubro do mesmo ano e institucionalizada pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Desde sua criação, a legislação que regulamenta o ProUni passou por diversas mudanças.

ofertam 80% das matrículas nesse nível de ensino. Com a criação do ProUni, em 2004, ficou estabelecido que as Instituições de Ensino Superior (IESs) que gozam de isenções fiscais³⁹ deveriam conceder bolsas de estudos na proporção dos alunos pagantes por curso e turno, sem exceção. Outra regra determina que os cursos que receberem conceito insatisfatório em três edições do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) sejam descredenciados do programa, e as bolsas remanejadas para cursos com conceito satisfatório, garantido-se o direito dos alunos matriculados.

O ProUni pode ser considerado um importante programa de ações afirmativas voltado para a população negra na educação superior privada. Isso se deve ao fato de que existe nos seus dispositivos normativos a exigência de que o número de bolsas oferecidas atenda ao critério de proporcionalidade racial. De acordo com essa regra, os alunos negros devem preencher, necessariamente, um percentual de vagas equivalente ao percentual de presença da população negra na UF em que se inserem as IES.⁴⁰ Em decorrência de tal dispositivo, o programa tem permitido uma inserção massiva dos estudantes negros no ensino privado brasileiro.

O ProUni se operacionaliza por meio de dois conjuntos de regras que atuam sobre as instituições e os candidatos.⁴¹ O primeiro determina a adesão das instituições ao programa. Estas devem manifestar interesse em aderir ao ProUni em tempo hábil até o final de setembro formalizando sua pré-adesão. O objetivo desse procedimento é avaliar previamente a estimativa da renúncia fiscal. A efetivação se dará com a assinatura do termo de adesão, que tem validade por dez anos. Durante o período de vigência do termo de adesão, se a entidade sair do programa terá de manter a bolsa para os alunos beneficiados até o fim do curso.

O segundo conjunto de regras dispõe sobre o processo seletivo no ProUni, sempre com referência ao semestre subsequente. Esse conjunto de regras não faz diferenciação racial dos vestibulandos que se candidatam a uma bolsa do programa, mas insere em seu princípio normativo a regra de inclusão racial em um programa para alunos de baixa renda do sistema público de ensino.

39. As entidades participantes do ProUni têm isenção dos seguintes tributos: *i*) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); *ii*) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); *iii*) Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e *iv*) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). As instituições que aderirem ao ProUni terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis para o Fies.

40. Em outubro de 2004 foram apresentadas duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a Medida Provisória (MP) que cria o ProUni. A primeira, apresentada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas, alegou que a MP não atende os critérios de constitucionalidade de urgência e relevância para sua apresentação, além de violar o princípio da autonomia universitária, ao fixar critérios e métodos de ingresso de estudantes. A segunda, apresentada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenem), alegou que a MP do ProUni viola o princípio constitucional da isonomia entre os cidadãos ao criar condições específicas para o ingresso e a permanência de estudantes no ensino superior. O julgamento das ações no STJ foi interrompido em abril de 2008 com dois votos favoráveis à constitucionalidade do programa.

41. As regras se efetivam por meio de portarias e/ou decretos, que regulam as propostas para adesão das instituições ao programa, a emissão do termo de adesão ao programa, e o cadastramento das instituições interessadas em participar do processo no Sistema ProUni (SisProUni).

O processo seletivo se inicia com a inscrição dos candidatos e sua participação no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem).⁴² A partir de sua aprovação, o MEC elabora uma lista de candidatos pré-selecionados, considerando a nota mínima de 45 pontos para a participação no programa. A lista de candidatos é então enviada às instituições credenciadas, que conferem os dados informados pelo candidato. Dentro da legislação do ProUni é assegurada às instituições de ensino a realização de um processo seletivo entre os pré-selecionados, uma vez que o candidato à bolsa não teve como pré-requisito ter feito o vestibular e nem estar matriculado na instituição. No entanto, é proibida a eliminação de candidatos ou a cobrança de eventuais taxas. O resultado do processo seletivo do ProUni é acessível no *site* do programa no Portal do MEC; por telefone, disponibilizado pelo ministério; e também pelas instituições participantes do ProUni. Os candidatos que não forem pré-selecionados poderão ser convocados em momento posterior no caso de reprovação de pré-selecionados na primeira chamada. A existência das submetas de inclusão racial no ProUni, respeitando-se a proporcionalidade da população negra na UF, é que transforma o programa em uma das maiores experiências de inserção da juventude negra no ensino superior na atualidade.

4.4.2 Bolsas e inserção de estudantes negros

O ProUni oferece três tipos de bolsas. A bolsa integral é fornecida apenas para estudantes que possuam uma renda familiar *per capita* de até 1 ½ SM.⁴³ A bolsa parcial, que oferece um desconto de 50% na mensalidade, beneficia estudantes com uma renda familiar *per capita* de até 3 SMs. Para essa mesma faixa de renda, e beneficiando os que não foram contemplados pelo desconto de 50%, há uma terceira modalidade de bolsa que opera com um desconto nominal de 25% no valor da mensalidade em cursos cuja mensalidade é de até R\$ 200.

Com relação ao aproveitamento acadêmico, o bolsista do ProUni deverá apresentar um rendimento de no mínimo 75% das disciplinas cursadas em cada período letivo. Caso esse quesito não seja atendido, o coordenador do ProUni poderá, após análise, autorizar por uma única vez a renovação da bolsa. Repetindo-se o rendimento insuficiente o bolsista perderá o benefício.

Até o ano de 2007 o ProUni ofereceu um total de 414 mil bolsas, sendo 268 mil integrais e 146 mil parciais. Para 2008 serão oferecidas 180 mil bolsas. A meta do programa é ofertar, nos próximos quatro anos, 400 mil novas bolsas de estudo. Quando se analisa a evolução dos beneficiários, percebe-se que o programa vem aumentando o número de bolsas oferecidas a cada ano, conforme mostra a tabela 3. Pelas estimativas do governo federal, o

42. Para que um aluno pleiteie uma bolsa no ProUni são necessários: número de inscrição no Enem, número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e dados do grupo familiar (como número de pessoas e renda familiar). Para participar do programa o candidato deve ter uma renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos e obedecer também a um dos seguintes critérios: *i*) ter cursado o ensino médio completo em escola pública; *ii*) ter cursado o ensino médio em escola privada com bolsa integral; *iii*) ter necessidades especiais; e *iv*) atuar como professor efetivo da rede pública de educação básica e estar no efetivo exercício do magistério e candidatar-se a uma vaga em curso de licenciatura ou de pedagogia. No caso de professores da rede pública, a comprovação de renda familiar *per capita* de até 3 SMs não é exigida.

43. Especificamente com relação à concessão da bolsa integral, as entidades participantes do ProUni terão que oferecer uma bolsa integral para cada nove alunos matriculados, obedecendo a seguinte regra: número de vagas para o 1º semestre do exercício atual, com base em uma estimativa do número de vagas e matrículas do 1º semestre do exercício anterior. Caso a entidade deseje, 50% das bolsas integrais podem ser convertidas em bolsas parciais (meia bolsa).

ProUni será responsável, até 2011, pela concessão de quase 1 milhão de bolsas para alunos que, sem o programa, provavelmente não teriam condições de freqüentar o ensino superior.

De acordo com os dados disponibilizados pelo Sistema do Pro Uni (SisProUni/MEC), no período 2005-2007 mais de 130 mil alunos negros foram beneficiados com bolsas do ProUni. Isso representa 44,38% do total de bolsistas do programa (ver gráfico 1). Tendo por base a aplicação das regras do programa com relação à proporcionalidade de alunos negros em cada UF, estima-se que até 2011 esse número ultrapasse 350 mil bolsas, contingente expressivo e inédito na história do ensino superior brasileiro no que se refere à inserção da população negra.

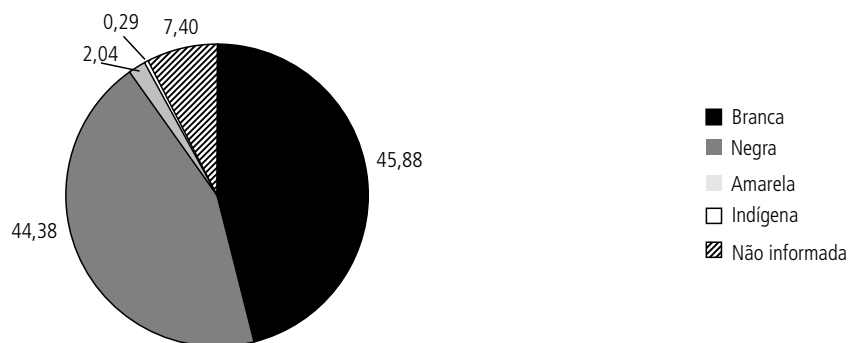
TABELA 3
Evolução do número de bolsas oferecidas pelo ProUni por região, ano e tipo de bolsa (2005-2007)

Ano/tipo de bolsa		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Bolsas em 2005	Integral	3.269	12.852	5.637	37.030	13.117	71.905
	Parcial	2.504	5.430	3.697	22.335	6.404	40.370
	Total	5.773	18.282	9.334	59.365	19.521	112.275
Bolsas em 2006	Integral	5.849	12.467	8.837	51.039	20.506	98.698
	Parcial	1.372	6.073	4.643	18.045	9.837	39.970
	Total	7.221	18.540	13.480	69.084	30.343	138.668
Bolsas em 2007	Integral	4.268	16.521	8.147	50.868	17.827	97.631
	Parcial	2.689	8.513	6.998	29.767	18.256	66.223
	Total	6.957	25.034	15.145	80.635	36.083	163.854
Total de bolsas em 3 anos	Integral	13.386	41.840	22.621	138.937	51.450	268.234
	Parcial	6.565	20.016	15.338	70.147	34.497	146.563
	Total	19.951	61.856	37.959	209.084	85.947	414.797

Fonte: SisProUni/MEC, 2007.

Elaboração: Disoc/Ipea.

GRÁFICO 1
Bolsistas do ProUni por raça (2005-2007)
(Em %)



Fonte: SisProUni/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

4.5 Impactos do ProUni e das ações afirmativas na educação superior brasileira

Dado o curto tempo de vida dos três sistemas de ação afirmativa adotados até hoje – as cotas e as bonificações na rede pública e o ProUni na rede privada –, não é possível avaliar até que ponto eles têm alterado a composição racial do conjunto dos estudantes do ensino superior. Os dados sobre estoques de matrículas estão disponíveis apenas para 2006 e anos anteriores. Se ainda é cedo para julgar os efeitos das ações afirmativas nas instituições de ensino superior, não parece haver dúvidas sobre o fato de que tais iniciativas têm representado um importante mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior para a população negra.

O ProUni parece ter um expressivo impacto na composição racial do ensino superior privado no Brasil, como deverão expressar os números de matrículas a partir de 2007. Ademais, não se deve esperar que o efeito das cotas seja numericamente relevante em face do conjunto total dos estudantes no ensino superior, tendo em vista que elas operam apenas em um limitado número de universidades públicas federais e estaduais que, por sua vez, respondem apenas por 20% das vagas no país.

A experiência das cotas nas universidades públicas federais e estaduais representa uma importante conquista, apesar de ser numericamente menos expressiva. Quando se avaliam os resultados dos programas de ações afirmativas, é necessário levar em consideração que a inserção das populações beneficiárias em instituições que representam os segmentos de ponta da produção e difusão de conhecimento no país tem implicações positivas. Conforme dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 2006, das 30 principais instituições de fomento à pesquisa no Brasil, apenas três são do sistema privado.⁴⁴ A inserção da juventude negra nas instituições públicas representa mais que um debate quantitativo. Significa também a inserção dessa população nos principais centros de pesquisa e de debate sobre os problemas nacionais. Ao mesmo tempo, a presença desse grupo nas instituições tem permitido avanços na realização do princípio de democratização do acesso, com conseqüências na “desracialização” da elite estudantil brasileira. Propicia também, dada a nova composição do corpo discente, um ambiente novo de debates sobre o enfrentamento dos temas desafiadores da transformação do país, no sentido da promoção de maior equidade racial e social.

5 Considerações finais

No que se refere à construção da política de promoção de igualdade racial no país, este capítulo mostrou que desafios importantes continuam a marcar a área. Ainda é pequena a permeabilidade do tema das iniquidades raciais na configuração e implantação das políticas sociais no país, como mostram os casos da saúde, da educação e da regularização fundiária. As ações de mobilização, promoção e coordenação sob responsabilidade da Seppir, CNPIR e Fipir precisam ser fortalecidas. São desafios que ainda persistem e precisam ser enfrentados.

Ao mesmo tempo, e independentemente da ação de coordenação da política de promoção da igualdade racial, transformações expressivas têm sido realizadas no acesso da juventude negra ao ensino superior, cujos impactos deverão ser observados nos próximos anos. Iniciativas de políticas de ações afirmativas vêm se multiplicando em todo o Brasil e atingem atualmente 48 instituições públicas de ensino superior. Paralelamente, o governo implementou o ProUni, que vem promovendo expressiva ampliação do acesso de jovens negros às instituições privadas de ensino superior. Os resultados mostram não apenas uma presença maior dos jovens negros nas universidades, alterando o perfil dos estudantes nessas instituições, mas também apontam para uma importante mudança na conformação da elite brasileira. São notícias alvissareiras para a construção de um país com menos desigualdades raciais.

44. Conforme Estatísticas de Indicadores e Fomentos por Instituição. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/estatisticas/investimentos/instituicao.htm>>.

