

A POLÍTICA AFIRMATIVA PARA O ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) 2014-2024

Eugênia Portela de Siqueira Marques¹
Aline Anjos da Rosa²
Fabiana Corrêa Garcia Pereira de Oliveira³

Resumo: O objetivo deste estudo é analisar as políticas afirmativas para o acesso de negros/as nos cursos de graduação das universidades federais brasileiras, no contexto do novo PNE que prevê a elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos e a redução das desigualdades entre negros e não negros. A Lei 12.711/2012 que disciplinou a reserva de vagas para negros/as, por meio de reserva de vagas com recorte racial, representou um avanço expressivo, no que tange as políticas de promoção de igualdade racial. Fruto de reivindicações e resistência do Movimento Negro que desde a década de 1930 denunciava as desigualdades raciais, o silenciamento e a neutralidade do governo brasileiro no que se refere à garantia de direitos fundamentais para a população negra. As políticas afirmativas gradativamente traçam um novo desenho do perfil de ingressantes da educação superior, com o acesso de acadêmicos que, em sua maioria, pertencem à primeira geração das suas famílias a ingressarem na universidade. Ao cotejar a Lei de cotas no contexto do novo PNE identificamos que a mesma está diluída na discussão da inclusão e que dependerá das ações específicas das instituições de ensino para sua continuidade e êxito.

Palavras-chave: Educação Superior. Política Afirmativa. Negros. PNE.

Affirmative policy for access to higher education in the context of the New National Education plan (PNE) 2014-2024

Abstract: the objective of this study is to analyze the affirmative policies for access of blacks in undergraduate courses of Brazilian federal universities, in the context of the new PNE that foresees the elevation of the average schooling of the population from 18 to 29 years old and the reduction of the inequalities between black and not black. Law 12.711 / 2012, which regulated the reservation of vacancies for black people through racial quotas, represented a significant advance in terms of policies to promote racial equality. Fruit of claims and resistance of the Black Movement that since the 1930s denounced the racial inequalities, the silence and the neutrality of the Brazilian government regarding the guarantee of fundamental rights for the black population. Affirmative policies gradually outline a new profile of college graduates, with access by academics who, for the most part, belong to the first generation of their families to enter university. When comparing the Quota Law in the context of the new PNE we identified that it is diluted in the

¹ Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. (eumar13@terra.com.br)

² Universidade Federal da Grande Dourados. (alinerosa@ufgd.edu.br)

³ Centro Universitário da Grande Dourados. (fabianacorrea_adv@hotmail.com)

discussion of inclusion and that it will depend on the specific actions of educational institutions for its continuity and success.

Keywords: Higher Education. Affirmative Policy. Black. PNE.



INTRODUÇÃO

A literatura sobre a implementação de ações afirmativas no Brasil é vasta e aponta diferentes nuances no desenho dessas políticas, entre as quais se destacam os estudos sobre as desigualdades raciais, que revelam: a incapacidade de inserção dos negros na sociedade brasileira e compromete o projeto de construção de um país democrático e com oportunidades para todos (PAIXÃO; CARVANO, 2008); as desigualdades de acesso à educação superior e as políticas de ação afirmativa (HERINGER, FERREIRA, 2009; DAFLON, FERES JÚNIOR, CAMPOS, 2013); a atuação do Movimento Negro na luta por políticas de promoção da igualdade racial (GONÇALVES; SILVA, 2000; SANTOS, 2007; GOMES, 2011); e as implicações da construção da identidade negra na sociedade brasileira (MUNANGA, 1994).

No contexto da educação superior, os pesquisadores do Grupo Universitas/BR⁴ tem desenvolvido pesquisas específicas que dialogam com a democratização do acesso e a permanência, outro desafio posto à gestão das políticas educacionais, conforme apresentam os estudos de pesquisadores representantes de instituições de todas as regiões do Brasil.⁵

Nas palavras de Jaccoud e Beghin (2002, p. 67), as ações afirmativas são políticas que:

Têm por objetivo garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social. Elas se caracterizam por serem temporárias e por ser focalizadas no grupo discriminado; ou seja, por dispensarem, num determinado prazo um tratamento diferenciado e favorável com vistas a

⁴ A Rede Universitas/Br caracteriza-se como uma rede acadêmica que conta com pesquisadores de Universidades e de diferentes Instituições de Ensino Superior (IES) de todas as regiões do país, visando à pesquisa e à interlocução entre pares que têm em comum a área do conhecimento “Políticas de Educação Superior”. A Rede congrega pesquisadores do Grupo de Trabalho (GT 11) - Política de Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e de várias IES do país.

⁵Disponível

em:

<http://universitas.ce.ufrn.br/ANAIS_DO_XXII_SEMINARIO_NACIONAL_UNIVERSITAS.pdf>. Acesso em: 23 Set. 2019.

reverter um quadro histórico de discriminação e exclusão. Essas ações não são sinônimas de políticas de cotas. Podem, por exemplo, organizar-se na forma de ações específicas de qualificação ou de estabelecimento de metas ao longo do tempo para ampliar a presença de negros em determinados espaços da vida social.

O Estado brasileiro foi ineficiente e conivente com as desigualdades raciais que marcaram a sociedade brasileira e negaram à população negra o direito de acesso à educação superior. Os estudos de Fernandes (1972), Hasenbalg e Silva (1999) demonstravam a presença e a persistência dessas desigualdades e da situação subalterna do negro na sociedade brasileira, ao longo de décadas de 1980 e 1990, revelando, assim, a incapacidade do Estado brasileiro na adoção de medidas efetivas para minimizar ou modificar essa realidade. Em 1976, cerca de 5% da população branca tinha um diploma de educação superior aos 30 anos, ante uma porcentagem essencialmente residual para os negros. Em 2006, algo em torno de 5% dos negros tinham curso superior aos 30 anos. O problema é que a desigualdade racial se manteve: quase 18% dos brancos, nesse mesmo ano, tinham completado um curso superior até os 30 anos. “O hiato racial, que era de 4,3 pontos percentuais em 1976, quase que triplicou, para 13 pontos percentuais, em 2006” (PINHEIRO, 2008, p. 49).

Apesar de todas as pesquisas apontarem para os cenários de desigualdades abissais entre brancos e negros no Brasil, somente nos anos de 2000 é que, efetivamente, a discussão sobre as ações afirmativas ressoam na sociedade brasileira e nas universidades, impulsionadas por uma série de eventos que, posteriormente, tensionaram a agenda oficial do Governo Federal com a criação de órgãos, secretarias e programas visando à promoção da igualdade racial.

Há um evidente progresso social com o advento da Lei nº. 12.711/2012, alterada pela Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016⁶, conhecida como Lei de Cotas, sendo, contudo, importante avaliar se os objetivos propostos pela legislação são devidamente atendidos e de que forma são enfrentados os obstáculos, dentre os quais as declarações fraudulentas ou equivocadas de pertencimento étnico-racial, na exigência meramente formal de autodeclaração,

⁶A referida lei alterou a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino.

no momento de inscrição do vestibular. Há de se considerar, ainda, que a atual conjuntura política, com o desmonte de órgãos e conselhos para avaliar e monitorar a política afirmativa em curso, no País, é sem dúvida, uma ameaça iminente.

O texto apresenta um recorte de pesquisa de Oliveira (2019)⁷ realizada por meio de pesquisa exploratória e analítica, com procedimentos quantitativo e qualitativo. Inicialmente foram realizadas pesquisas bibliográficas, levantamento e análise de fontes documentais de leis, editais de vestibulares e orientações normativas. A coleta de dados foi realizada por meio de um questionário online enviado para as universidades federais selecionadas para a pesquisa contemplando quatro regiões brasileiras que possuem universidades com comissões atuantes, para a análise de dados que demonstrem os impactos promovidos pela atuação da comissão de heteroidentificação, especialmente no que tange ao quantitativo de invalidações de autodeclarações após a instituição da comissão.

A proposta deste estudo será discutir, na primeira parte, a implantação das políticas afirmativas e o acesso de negros/as na educação superior brasileira. Em seguida analisar a efetividade da Lei de Cotas e a importância de medidas de coibição de fraudes na autodeclaração de pertencimento étnico-racial⁸. Na terceira parte cotejar as metas do novo Plano Nacional de Educação (PNE) que podem contribuir para que a diversidade presente na sociedade seja inserida de forma democrática na universidade brasileira, a fim de que se torne plural e democrática.

AS POLÍTICAS AFIRMATIVAS E A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UM TERRITÓRIO EM DISPUTA

As políticas afirmativas no Brasil são frutos das reivindicações dos movimentos sociais, em especial o Movimento Negro, que pressionou o

⁷Dissertação de Mestrado intitulada O ingresso de negros nos Cursos de Graduação nas Universidades Federais do Brasil: Análise da efetividade da Comissão de Heteroidentificação. Disponível em <<https://portal.ufgd.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/dissertacoes-defendidas>>. Acesso em 29 de Out. de 2019.

⁸Na lição de Oracy Nogueira (2006), vige no Brasil o “preconceito de marca” onde as pessoas são passíveis de discriminação pela sua aparência racial. Nesse sentido o fenótipo é o critério adotado pela legislação quando instituiu as comissões de heteroidentificação. A esse respeito ver Marques (2019) - "A importância das Comissões de Heteroidentificação para a garantia das Ações Afirmativas destinadas aos Negros e Negras nas Universidades Públicas Brasileiras".Revista da ABPN. Dossiê Temático | Jun - Ago 2019. v. 11 n. 29 (2019).

governo para inserir na agenda oficial estratégias e políticas específicas, reparatórias e de reconhecimento, voltadas para a população negra visando à redução das desigualdades raciais. A bandeira por educação pública é muito antiga na história do Movimento Negro conforme Santos (2007, p.10) “a luta por essa política pública pôde formar a base para as atuais reivindicações por ações afirmativas para os estudantes negros ingressarem no ensino público superior brasileiro”.

A democratização da educação superior revela que o estado brasileiro naturalizou que apenas um determinado grupo social tivesse acesso aos bancos universitários, ou seja, a população branca. Até os anos 2000, não havia a preocupação das instituições de ensino público elaborar bancos de dados sobre o perfil dos ingressantes, principalmente no que se refere o pertencimento étnico-racial. A primeira medida adotada para sanar essa falha ocorreu em 1999, quando foi inserida pela primeira vez a pergunta “*Qual é a sua cor?*”, no formulário de inscrição da Universidade Federal da Bahia. (GUIMARÃES, 2003, p. 256).

Sob esse aspecto, as políticas afirmativas tiveram um caráter pedagógico e denunciador, pois as pesquisas começaram a apresentar que os jovens negros/as não tinham acesso à educação superior pública, conforme mostra a tabela 1, a seguir.

Tabela 1 -Distribuição de estudantes segundo a cor- 2001

	UF RJ	UF PR	UF MA	UF BA	UnB	USP
Branca	76,8	86,5	47	50,8	63,7	78,2
Negra	20,3	8,6	42,8	42,6	32,3	8,3
Amarela	1,6	4,1	5,9	3	2,9	13,0
Indígena	1,3	0,8	4,3	3,6	1,1	0,5
Total	100	100	100	100	100	100,0
% de negros no Estado	44,63	20,27	73,36	74,95	47,98	27,4
Déficit	24,33	11,67	30,56	33,55	15,68	18,94

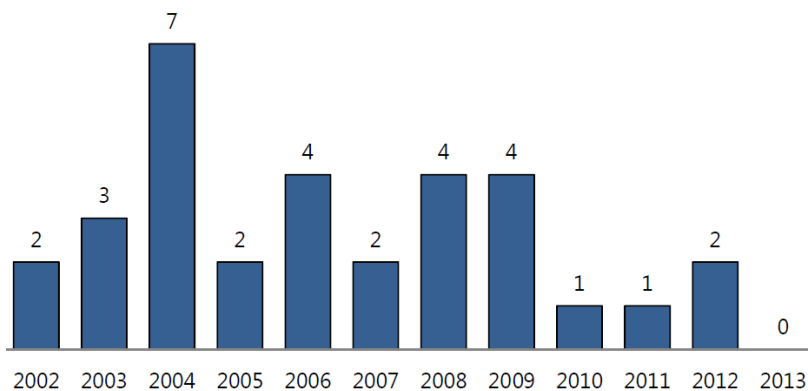
Fonte: Guimarães (2003, p.257).

Os levantamentos desses dados revelam, ainda, que outros aspectos referentes à situação socioeconômica, a qualidade da escola pública, o despreparo para concorrer com igualdade no vestibular, o racismo estrutural da sociedade brasileira interferiam, do mesmo modo, diretamente no insucesso.

Os estudos sobre mobilidade social de Hasenbalg (1979) e Silva (1978), e os dados estatísticos das desigualdades raciais passam a ganhar cada vez mais visibilidade pública, especialmente na década de 1990, quando o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – (Ipea) publica o documento “Retrato das desigualdades” e revela quão alarmante são as iniquidades raciais que demandaram de uma agenda do Estado brasileiro, no sentido de garantir que as reivindicações do Movimento Negro desde a década de 1980 fossem inseridas nas políticas de estado, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, em especial, de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

As reservas de vagas para alunos negros foram adotadas inicialmente pelas universidades estaduais, a exemplo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – (UENF), disciplinado pela Lei Estadual N. 3708 de 09 de novembro de 2001. O gráfico 1, a seguir, mostra a adesão das universidades estaduais às políticas afirmativas.

Gráfico 1 - Adesão das universidades estaduais às Ações Afirmativas por ano



Fonte: GEMMA (2013, p.7)

Algumas universidades federais adotavam as cotas sociais para alunos oriundos de escolas públicas, a exemplo da Universidade Federal da Grande

Dourados (UFGD) que em 2009 reservou 25% das vagas, contudo as pesquisas mostravam que sem o recorte racial, os negros/as não acessariam em todos os cursos, conforme mostra a Aguiar (2012, p. 25-26), ao ressaltar que:

Em termos de inclusão étnicorracial o Sistema de Cotas Sociais não tem incluído em termos proporcionais a diversidade da população do Mato Grosso do Sul. Negros e indígenas ainda são grupos poucos representativos na Universidade, o caso mais grave parece ser da população indígena. Não obstante os dados nos mostraram que quando esses grupos são incluídos eles prevalecem nos cursos menos concorridos, considerados de menor prestígio e status e que possuem alto índice de evasão. Os cursos menos concorridos têm maiores probabilidade de incluírem negros e indígenas se comparados aos mais concorridos. **O Sistema de Cotas Sociais parece não tido sucesso em alterar esse quadro.** Portanto é preciso observar quem está sendo incluído em que cursos. (Grifos nossos).

A tabela 1, a seguir, mostra a desproporção de presença de brancos, pardos e pretos na sociedade e no campus.

Tabela 1 - Presença de brancos, pretos e pardos na sociedade e no campus – ingressantes e concluintes.

	Presença na sociedade	Presença no campus	Ingressantes	Concluintes
Branco	50%	72,9%	70,2%	76,4%
Pardos	41%	20,5%	22,3%	17,5%
Pretos	5,9%	3,6%	4,6%	2,8%

Fonte: INEP (2006)

Os dados demonstram que o êxito de pretos e pardos é significativamente menor que a de brancos, ou seja, somados os dois segmentos, pardos e pretos (definição do IBGE), estes representavam 46,9% da sociedade, mas estão presentes no campus apenas 24,1%, enquanto entre os brancos a presença aumenta para 72,9%, embora, na sociedade sejam 50% do total. Com relação aos ingressantes, os brancos somam 70,2% enquanto pretos e pardos representam 26,9%, mas a tendência ainda diminui ao se observarem os dados dos concluintes, pois os brancos representam 76,4% e os pretos e pardos apenas 20,3%.

Para Gomes (2005, p. 47) em lugar da concepção de igualdade, extraída das revoluções francesa e americana, cuida-se de se consolidar a noção de igualdade material ou substancial, que não se apega ao formalismo e à abstração da concepção igualitária do pensamento liberal oitocentista, e sim recomenda uma noção dinâmica de igualdade, na qual necessariamente são pesadas as desigualdades concretas existentes na sociedade, de sorte que as situações desiguais sejam tratadas de maneira dessemelhante.

A presença de negros/as na educação superior no Brasil antes da promulgação da Lei nº 12.711/2012 era incipiente, se comparada ao percentual da população. A possibilidade de ingressar e ter o diploma de um curso de graduação tornou-se uma realidade para negros/negras nas últimas décadas no Brasil e torna o espaço acadêmico mais diverso, plural e democrático.

Podemos dizer que há um desafio para as IES públicas, especialmente as de maior prestígio, para considerar efetivamente como parte de suas tarefas e responsabilidade a necessidade de lidar com a emergência desse novo perfil de estudante universitário, que chega com diferentes necessidades e requer atenção especial por parte das instituições. É importante destacar que muitos desses estudantes pertencem à primeira geração das suas famílias a ingressar no ensino superior. Vários estudantes que conseguiram ingressar em uma universidade pública nos anos recentes viveram dificuldades em termos econômicos e também em termos do acesso a diferentes oportunidades de inclusão em atividades oferecidas pelas universidades (HERINGER, 2013, p. 86).

Após mais de 15 anos, desde as primeiras experiências de ações afirmativas no ensino superior, o percentual de pretos e pardos que concluíram a graduação aumentou de 2,2%, em 2000, para 9,3% em 2017. Todavia, o índice entre negros/as diplomadas continua abaixo do índice de brancos, considerando-se que entre a população branca, a proporção atual é de 22% de graduados, o que representa pouco mais do que o dobro dos brancos diplomados no ano 2000, quando o índice era de 9,3%, de acordo com os dados do (IBGE).

Sob essa ótica as políticas afirmativas são mecanismos para que se “corrijam distorções de tratamento excludente dados aos negros; que se encarem os sofrimentos a que têm sido submetidos, não como um problema unicamente deles, mas de toda sociedade brasileira”. (SILVÉRIO 2005, p. 147).

A EFETIVIDADE DA LEI Nº 12.711/2012 E AS MEDIDAS PARA COIBIR FRAUDES



Após a aprovação da Lei nº 12.711/2012, algumas universidades públicas brasileiras implementaram a comissão de heteroidentificação com a finalidade de atuar no processo seletivo para complementar a autodeclaração de candidatos às vagas de cotas nos cursos de graduação.

O artigo 7º da Lei nº 12.711/2012 disciplina que:


No prazo **de dez anos** a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (BRASIL, 2016). Grifo nosso.

Então, considerando que a legislação prevê a avaliação dessa política afirmativa, é de extrema relevância garantir o acesso de pretos e pardos, ou corre-se o risco de julgá-la com uma política ineficiente e desnecessária.

As Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras oferecem um restrito número de vagas e um sistema de acesso à graduação tradicionalmente baseado em exame vestibular, que privilegia estudantes com formação secundária mais qualificada, advindos predominantemente de escolas privadas. Desta forma, as instituições mais concorridas e públicas são dominadas pelos filhos de famílias com maior poder aquisitivo, que dispõem de maior tempo para se dedicarem aos estudos e maior capital social e cultural (SCHWARTZMAN, 2013).

De acordo com Haas (2012), baseado em dados do Censo da Educação Superior do ano de 2009, 36,2 mil estudantes ingressaram na educação superior pública por conta das cotas. O principal programa de reserva de vagas foi o destinado a alunos procedentes do ensino público, seguido pelo relacionado à identidade étnica em 25%. As cotas sociais, se não associadas à questão racial, podem não cumprir a finalidade desejada, de refletir na universidade a distribuição social e racial da população.

A igualdade de oportunidades propiciada pela ação afirmativa leva à equalização das posições iniciais, para que o mérito seja enaltecido após, durante a vida acadêmica e na atuação profissional. Ademais, o exame de ingresso na graduação é muito precário para avaliar a aprendizagem prévia e,



portanto, o mérito, visto que se trata de uma avaliação normativa. O seu objetivo primordial é eliminar o excesso de candidatos por meio de uma pontuação cujo valor de corte é indicado pela relação candidato-vaga, o que significa dizer que a não aprovação é apenas sinônimo de restrição de vagas e não implica em demérito (FOGAÇA, 2006; MEDEIROS, 2007).

Para Junqueira, Lopes e Braga (2007) a diversidade é essencial ao desenvolvimento da sociedade e a inclusão de grupos sub-representados em todos os espaços sociais pode ser encarado como uma oportunidade para promover um aumento considerável na qualidade das atividades acadêmicas e científicas. A diversidade que compõe a sociedade brasileira, ao ser internalizada pela universidade, tanto no âmbito de professores quanto no dos alunos, pode otimizar o ensino e a aprendizagem, educando para além da profissionalização, por propiciar um ambiente mais rico e desafiador, aberto ao convívio colaborativo entre pessoas de diferentes origens culturais e sociais (SILVÉRIO, 2005).

O sistema de cotas previsto na Lei n. 12.711/2012 se trata de uma das estratégias de inclusão da população negra na educação superior brasileira. No entanto, como a lei trouxe em seu bojo apenas a necessidade da autodeclaração racial, muitas universidades que possuíam procedimentos de verificação de fenótipo decidiram extingui-los por falta de previsão legal, cuja ausência implicou em denúncias por fraudes no sistema cotista, defrontando-se com a situação de brancos ingressarem na graduação pelas vagas destinadas às pessoas negras.

Portanto, apesar das cotas raciais para acesso à educação superior e aos cargos públicos se configurarem como política pública indispensável para a inclusão social da população negra no país, na prática, tem-se verificado a reiteração de fraudes ao sistema, o que resulta em verdadeiro desvio de finalidade das políticas de ação afirmativa implementadas. Candidatos socialmente brancos têm se autodeclarado negros para usufruírem do benefício das cotas raciais, o que resulta no preenchimento de parte das vagas por pessoas que não pertencem ao grupo racial pretendido pela política de ação afirmativa.

Essa situação foram provocadas por Antonio Sérgio Alfredo Guimarães, no texto “Entre o medo de fraudes e o fantasma das raças”, ao considerar que:

(...) acho que a declaração de cor tem que ser respeitada em qualquer momento – esse é o princípio moral. Quanto ao aspecto prático, os critérios já utilizados pela maioria das universidades, que focalizam as cotas para uma população sobre determinada

por condições negativas (cor, renda, origem escolar, etc.), garantem a inexistência de “fraudes”. Mais que o pressuposto da boa fé dos declarantes, o que saiu arranhado foi o objetivo maior de todos os movimentos anti-racistas brasileiros: que os “de cor” assumam a negritude (GUIMARÃES, 2005, p.17).

Nesse contexto, identificamos que a autodeclaração é positiva, pois fortalece a identidade negra, quando é declarada para os sujeitos que possuem o perfil exigido pela lei, todavia ao longo dos anos, cada vez mais há denúncias de que somente a autodeclaração não possibilita coibir as fraudes, pois pessoas que são identificadas como brancas tem burlado o sistema de forma sistêmica e criminosa.

Nessa conjuntura, o Ministério Público possui papel relevante no processo de promoção da igualdade étnico-racial, como agente fiscalizador da ordem jurídica, mormente do efetivo cumprimento das leis específicas capazes de equilibrar as desigualdades amplamente constatadas por dados estatísticos. Assim, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação n. 41, de 09 de agosto de 2016, segundo a qual os membros do Ministério Público brasileiro devem dar especial atenção aos casos de fraude nos sistemas de cotas para acesso às universidades e cargos públicos, atuando tanto na repressão quanto na prevenção das fraudes, em especial, cobrando dos órgãos que realizam vestibulares e concursos públicos a previsão em edital de mecanismos de fiscalização e controle. Como consequência dessa recomendação, as universidades federais brasileiras passaram a instituir comissões para verificação de autodeclaração não apenas nos casos de denúncia, mas principalmente para atuação no ingresso na educação superior, no sentido de confirmar as características dos estudantes que disputam as vagas por meio de uma comissão especial, a considerar o fenótipo, e não a ascendência, de modo a complementar a autodeclaração racial do/a candidato/a.

No mesmo sentido foi a Orientação Normativa n. 03 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de 01 de agosto de 2016, sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para concorrer pelas cotas raciais nos concursos públicos, frisando a necessidade de previsão e detalhamento do procedimento nos editais. Tal orientação serviu de norte para muitas universidades federais brasileiras que deveriam se adequar e constituir as comissões de averiguação de fenótipo, a partir da Recomendação n. 41/2016 do CNMP. Posteriormente, o Ministério do Planejamento editou a Portaria Normativa n. 4, de 6 de abril de 2018, regulamentando o procedimento de heteroidentificação complementar à

autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento de vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei n. 12.990/2014.



A Portaria Normativa n. 4/2018 tem servido de parâmetro para a composição, funcionamento e método adotado pelas comissões de heteroidentificação nas universidades federais brasileiras. Os mecanismos de verificação da efetiva condição racial do/a candidato/a às cotas encontram a sua importância enquanto instrumentos de preservação da norma legal e constitucional, uma vez que objetiva tornar a Lei n. 12.711/2012 mais efetiva.

Nesse sentido, vemos que a instituição de comissões é uma medida necessária para o alcance pleno das políticas públicas de inclusão da população negra nas universidades públicas do país, pois as cotas raciais, isoladamente, garantem somente as vagas, não podendo garantir que os verdadeiros destinatários ocupem essas vagas, sem um mecanismo de aferição do fenótipo dos/as candidatos/as. O objetivo da instauração das comissões de heteroidentificação racial é garantir que os/as candidatos/as que ingressarem nas vagas reservadas para negros/as sejam negros/as. Uma das finalidades da normativa seria diminuir a possibilidade de fraudes e os processos judiciais questionando os resultados das comissões já existentes. Outra finalidade seria garantir que todos os candidatos que se declarem como negros sejam submetidos a procedimentos similares, trazendo previsibilidade e segurança.

O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A POLÍTICA AFIRMATIVA: CAMINHOS CONVERGENTES?

Com a finalidade de cotejar se o novo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) aponta um caminho convergente com as ações afirmativas adotadas na educação superior nos últimos anos, discutem-se quais estratégias foram localizadas no PNE que demonstram essa convergência.

O Plano Nacional de Educação (PNE), 2014-2024, com vigência por 10 (dez) anos foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vistas ao cumprimento do disposto no Art. 214 da Constituição Federal (BRASIL, 2014). O PNE é uma política de Estado e trata-se de um grande esforço de planejamento da educação brasileira com vistas a superar os abismos

educacionais. A PNE foi previsto na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n° 59, de 11 de novembro de 2009.



De acordo com o art. 214 da CF, o PNE:

tem como o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas (BRASIL,2014).

Trata-se de um documento que firma um compromisso público da educação infantil à educação superior no qual estabelece diretrizes, metas e estratégias que devem ser atingidas no prazo estabelecido. Os estados e municípios também elaboram seus planos articulados com o PNE.

O PNE possui dez diretrizes e vinte metas. A terceira diretriz do PNE possui estreita relação com a finalidade das ações afirmativas adotadas nas últimas décadas no Brasil na educação superior brasileira. A referida diretriz prevê: “III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (BRASIL, 2014). Essa diretriz orienta no sentido para superação de desigualdades educacionais no que se referem ao acesso aos diferentes níveis educacionais, disparidades regionais, desigualdades de categorias administrativas (públicas e privadas), níveis socioeconômicos, raça/cor, etc. No tocante, a raça e cor, há diferenças de acesso à educação superior quando se compara brancos aos pretos e pardos e indígenas.

O PNE é um projeto de educação para o Brasil que foi amplamente debatido por meio de várias conferências realizadas em diversos municípios e estados, culminando na realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE).

Antes de adentrar as metas do PNE que englobam o ensino superior, é importante mencionar a meta 8 do plano. Essa meta toca na maior ferida da sociedade brasileira: a desigualdade. Essa meta tem relação direta com a diretriz III do plano, quando se propõe superar as desigualdades educacionais existentes há décadas no nosso País.

A meta 8 do PNE propõe:

e elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (PNE, 2014).

Essa meta é um compromisso para darmos um salto de equidade no cenário educacional brasileiro. Ao estabelecer a elevação da escolaridade média da população entre 18 a 29 anos para no mínimo 12 anos, focalizando nas populações do campo, nos 25% mais pobres, além de estabelecer que não haja diferenças de anos de escolarização entre negros e não negros. Assim há um rompimento e um comprometimento para contribuir com o fim dos ciclos de reprodução das desigualdades educacionais. O estrato socioeconômico mais pobre da população brasileira engloba um percentual elevado de jovens negros.

Das vinte metas do PNE, as metas 12, 13 e 14 são direcionadas à educação superior. A meta 12 trata do ensino de graduação, e as metas 13 e 14 discorrem acerca da ampliação da pós-graduação.

As metas do PNE desdobram-se em estratégias. Das vinte metas estabelecidas no PNE, a meta 12 refere-se à ampliação da taxa bruta e líquida na educação superior.

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público (BRASIL, 2014).

Para que essa meta seja atingida é imprescindível que sejam adotadas estratégias específicas, principalmente no Ensino Médio. Para atingir essa meta foram definidas 21 estratégias. Por meio da análise do documento do PNE, enfocamos duas estratégias, que visam à redução da desigualdade e inclusão de minorias.

A primeira a ser abordada é a estratégia n° 12.5:

ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, **afrodescendentes e indígenas** e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico; (BRASIL, 2014. Grifos nossos).

Entre os objetivos dessa estratégia está a previsão de ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas. No atual contexto, quando há menção a políticas de inclusão logo se relaciona a Lei 12.711/2012, que garante reserva de vagas para egressos da escola pública, negros (pretos e pardos) e indígenas e pessoas com deficiência em universidades federais públicas. Entretanto, *por qual motivo, a Lei 12.711/2012, não foi mencionada pontualmente no texto do PNE?*

Outro programa que também não é mencionado na estratégia 12.5, e que é primordial para a permanência de estudantes beneficiários da Lei 12.711/2012, é o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) que apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial nas universidades federais. Seria importante a existência da palavra “garantir” no corpo do texto, referindo aos programas já existentes, seguido da palavra “ampliar” referente as ações de assistência estudantil. Nesse sentido, o PNAES, que hoje é a principal fonte de recurso financeiro para manutenção dos programas de assistência estudantil nas universidades federais, estaria resguardada sua existência.

Diferentemente da Lei 12.711/2012, o PNAES não possui um prazo para revisão. Os objetivos do PNAES são: “democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação” (BRASIL, 2010). Quando se consulta os objetivos do PNAES há uma íntima relação com a estratégia 12.5 do PNE, entretanto, o PNAES foi aprovado como um programa por meio de um decreto, assim, a qualquer momento pode ser revogado.


Essa estratégia também traz a previsão de ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil para bolsistas de instituições privadas, uma vez que mais de 75% das matrículas no ensino superior localiza-se nessa categoria administrativa (INEP, 2018). Quando se analisa a meta 12, observa-se que o FIES é citado em três estratégias da meta (estratégias 12.5, 12.6 e 12.20), prevendo a sua ampliação e expansão. Atualmente o FIES é um dos principais programas de interesse privado no campo educacional. O FIES é um dos principais programas de transferência de recursos públicos para instituições de ensino superior privado. Assim a expansão do setor privado ocorre por meio de subsídios públicos. Assistimos no País nos últimos anos, a financeirização e expansão de Instituições Privadas, com a vultosa entrada de capital transnacional, injetado por Grandes Grupos de Investimento Estrangeiros (LIMA, 2015) que se apropriam do fundo público destinado à educação.

Nesse sentido, a estratégia 12.5 tangencia ao não mencionar a Lei 12.711/2012, o PNAES, leis e os programas vigentes que hoje podem ser revogados ou encerrados, pois não constam nominalmente no PNE.

A estratégia nº 12.9 aponta a necessidade de elevar proporcionalmente as taxas dos grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, mencionado que tal ampliação poderá ser atingida por meio da adoção de políticas afirmativas, ou seja, “ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei” (BRASIL, 2014). Essa estratégia é a própria Lei 12.711/2012 e o PROUNI, entretanto, relativiza ao utilizar a palavra “poderá” e não mencionar nominalmente no PNE.

Na estratégia 12.20, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado pela Lei nº 11.096/2005, que distribui bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de baixa renda, pretos, pardos e indígenas em cursos de graduação em instituições privadas de educação superior, é mencionado, conjuntamente com a previsão de ampliação do FIES, novamente.

Embora nas últimas décadas as taxas de estudantes autodeclarados negros tenham aumentado nas universidades federais, o acesso de negros e brancos ainda não reflete na distribuição da raça/cor da sociedade brasileira. Além disso, há desafios para a permanência e sucesso acadêmico, principalmente daqueles considerados vulneráveis. No relatório apresentado em 2018, V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES pela ANDIFES, o percentual de estudantes com renda per capita de até um e meio mínimo e meio atingia a maioria absoluta das ingressantes em



universidades federais do País. Nesse levantamento foi constatado o predomínio de negros (as) na faixa de renda per capita de até um salário mínimo e meio (57,9%), o que suscita a necessidade de programas formulados atendendo essas especificidades, em consonância com o PNE.

As desigualdades educacionais para o acesso à educação superior permanecem e o silenciamento e naturalização da ausência de jovens pretos e pardos nos cursos de graduação pública é uma realidade que desafia o sistema educacional brasileiro e precisa ser enfrentado. Estas reflexões são provocativas no sentido de contribuir para o debate em prol do enfrentamento das desigualdades raciais na educação brasileira, afinal apesar da população de pretos e pardos ser superior a cinquenta por cento na sociedade continua subrepresentada nos bancos universitários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto pode-se concluir que embora a Lei de reserva de vagas no ensino superior seja anterior ao PNE 2014-2024, a mesma não foi mencionada no plano. O documento avança na perspectiva da inclusão, na garantia de acesso, mas não traz pontualmente quais leis e decretos irão contribuir para colocar a política em prática. Desafio que se coloca diante de um cenário político incerto, que pode acabar com leis e programas estratégicos para a democratização da educação brasileira, pois é necessário garantir a continuidade das políticas educacionais até aqui conquistadas.

A previsão de existência de mecanismos que garantem o ingresso de negros no ensino superior, como as comissões de heteroidentificação, tem relação com a meta 8 quando propõe igualar a escolaridade média entre negros e não negros, bem como, a estratégia 12.9 da meta 12, indo ao encontro da atual política de reserva de vagas em um projeto afirmativo para superação do racismo no Brasil.

A ausência dessas medidas específicas promoverá maior desigualdade social e racial, maior concentração de renda e, conseqüentemente, maior agravamento na vida daqueles que são mais vulneráveis. Não restam dúvidas de que o retrocesso das medidas atuais do MEC e os cortes orçamentários serão devastadores em todas as áreas e, principalmente para a trajetória iniciada de

políticas voltadas para a democratização do acesso e a permanência à educação superior, sinalizando de certo modo, a aniquilação do novo PNE, no que tange a articulação com as políticas afirmativas.



REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcio Mucedula. *Ensino Superior e Inclusão Étnico-racial: análise do sistema de cotas sociais da UFGD - MS. Anais... 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Águas de Lindóia, outubro de 2012. Disponível em* <<https://anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt08-2/7930-ensino-superior-e-inclusao-etnico-racial-analise-do-sistema-de-cotas-sociais-da-ufgd-ms/file>>. Acesso em 03 Jul. 2019.

ANDIFES. *V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018*. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-dos-Estudantes-de-Gradua%C3%A7%C3%A3o-das-Universidades-Federais-1.pdf>> Acesso em: 9 out. 2019

BRASIL. *Decreto Nº 7.234, de 19 de julho de 2010*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7234.htm. Acesso em: 3 out. 2019.

BRASIL. *Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, alterada pela Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 16 Fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.005/2014* - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. (2014-2024). Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>> Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. *Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia

mista controladas pela União. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm.
Acesso em: 16 Fev. 2019.

BRASIL. CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. *Recomendação nº 41, de 09 de agosto de 2016*. Dispõe sobre parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos. Disponível em:
http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_41.pdf. Acesso em 10 Fev. 2019.

BRASIL. *Orientação Normativa nº 03, de 1º de agosto de 2016*. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27175840 Acesso em: 16 Fev. de 2019.

BRASIL. *Portaria Normativa nº 04, de 06 de abril de 2018*. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27634767_PORTARIA_NORMATIVA_N_4_DE_6_DE_ABRIL_DE_2018.aspx Acesso em: 24 Mar. 2019.

FERES Júnior, João; DAFLON, Verônica; BARBARELA, Eduardo; RAMOS, Pedro. *Levantamento das políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2013)*. Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ, 2013, pp. 1-25.

FERNANDES, F. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Difel, 1972.

FOGAÇA, Azuete. Educação e Identidade Negra. *Série Estudos - Periódico do Mestrado em Educação da UCDB, Campo Grande/MS*, n. 22, p. 31-46, jul./dez. 2006.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. In: SANTOS, S. A. dos (Org.). *Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, 2005.

GOMES, Nilma Lino. *O movimento negro no Brasil: ausências, emergências e a produção dos saberes*. Política & Sociedade, v. 10, n. 18, 2011.

GONÇALVES, Luiz Alberto; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves. Movimento negro e educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, ANPEd, n.15, p. 134-159, out./nov. /dez. 2000.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Acesso de negros às universidades públicas. *Cadernos de Pesquisa*, n. 118, p-p. 247-268, 2003.

_____. **Entre o medo de fraudes e o fantasma das raças.** Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 215-217, jan/jun 2005.

HAAS, Celia Maria; LINHARES, Milton. Políticas públicas de ações afirmativas para ingresso na educação superior se justificam no Brasil? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 93, n. 235, p. 836-863, 2012. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/2846/1877>>. Acesso em: 10 Mar. 2019.

HASENBALG, Carlos. Perspectiva sobre raça e classe no Brasil. In: HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle; LIMA, Marcia. (Orgs.). *Cor e estratificação social*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1999.

HERINGER, Rosana; FERREIRA, Renato. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período de 2001 a 2008. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana (Org.). *Caminhos convergentes - Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll Stiftung & Actionaid Brasil, 2009. p. 137-194.

HERINGER, R. O próximo passo: As políticas de permanência na universidade pública. In: PAIVA, A. R. *Ação Afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França*. 1 ed. Rio de Janeiro.; Pallas, 2013.

HTUN, M. *Racial democracy to affirmative action: changing state policy on race in Brazil*. *Latin American Research Review*, v. 39, n. 1, p. 60-89, 2004.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira *Sinopse Estatística da Educação Superior 2017*. Brasília: INEP, 2018. Disponível: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 25. jul. 2019.

JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: IPEA, 2002.

JUNQUEIRA, Rogério Diniz; LOPES, Maia Auxiliadora; BRAGA, Maria Lúcia de Santana (Prefácio). *Acesso e Permanência da população negra no ensino superior*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação

Continuada, Alfabetização e Diversidade; UNESCO, Coleção Educação para Todos, v. 30, 2007.

LIMA, João Paulo Costa. O novo modelo político do ensino superior privado nacional atrelado à financeirização e à expansão deste tipo de instituições pelo país: o mecanismo de compras e coalisões entre instituições de ensino que fortalece as práticas oligopolistas. In: *ANAIS XXIII Seminário da rede Universitatis/Br Políticas de Educação Superior no Brasil: a expansão privado-mercantil em questão*. Belém: 2015. p. 102-117. Disponível em: <<http://www.obeduc.uerj.br/arquivos/AnaisRedeUniversitatis2705.pdf>> Acesso em: 9 out. 2019.

MARQUES, Eugenia Portela de Siqueira. (Org.) A importância das Comissões de Heteroidentificação para a garantia das Ações Afirmativas destinadas aos Negros e Negras nas Universidades Públicas Brasileiras. *Revista da ABPN*. Jun - Ago 2019. v. 11 n. 29 (2019).

MEDEIROS, Carlos Alberto. Ação afirmativa no Brasil: um debate em curso. In: SANTOS, Sales Augusto. *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, Coleção Educação para Todos, 2007.

MUNANGA, Kabengele. Identidade, cidadania e democracia: algumas reflexões sobre os discursos anti-racistas no Brasil. In: SPINK, Mary Jane Paris (Org.). *A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar*. São Paulo: Cortez, 1994.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. In: Tempo Social, *Revista de Sociologia da USP*, v. 19, n. 1, 2006.

PAIXÃO, Marcelo; CARVANO Luiz Marcelo Ferreira. *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil - 2007-2008*. São Paulo: Garamond, 2008.

OLIVEIRA, Fabiana Corrêa Garcia Pereira de. *O Ingresso de Negros/as nos Cursos de Graduação nas Universidades Federais do Brasil: análise da implantação das comissões de heteroidentificação*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019. Disponível em <<https://portal.ufgd.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/dissertacoes-defendidas>>. Acesso em 29 de Out. de 2019.

PINHEIRO, Lúcia. *O elo das desigualdades - discriminações contra as mulheres e os negros caminham juntas*. Desafios do Desenvolvimento, Brasília, ano 5, n. 43, p. 45-51, maio, 2008.

SANTOS, Sales Augusto dos. *Movimentos negros, educação e ações afirmativas*. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

SCHWARTZMAN, Simon. *A crise da universidade*. Revista de Ensino Superior da Unicamp, Campinas v.10, 2013. Disponível em: <<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/a-crise-da-universidade>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Ações afirmativas e diversidade étnica e racial. In: SANTOS, Sales Augusto (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, 2005.

Recebido em 30/07/2019

Aprovado em 14/10/2019