

RETROSPECTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO: LEI DE COTAS NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

Valdenor Cabral dos Santos¹

RESUMO

A Lei nº 12.711/2012, conhecida como a Lei das Cotas, foi sancionada no dia 29 de agosto de 2012 e regulamentada pelo decreto nº 7.824 e Portaria MEC nº 18, datada de 11 de outubro do mesmo ano. Tal norma, em seu artigo primeiro determina que as instituições federais de educação superiores vinculadas ao Ministério da Educação reservem, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. A referida lei vem causando inúmeras discussões e posicionamentos. O seguinte artigo pretende analisar o contexto histórico, referente à constituição de políticas públicas na área da educação, e avaliar, em específico, as políticas públicas de cotas nas universidades. Sendo uma temática recente causadora de muitas discussões ao seu respeito, o objetivo do presente artigo é contribuir com a produção literária voltada para a verificação dos posicionamentos sobre a Lei de Cotas.

Palavras-chave: Lei de Cotas. Universidade. Políticas Públicas. Educação.

ABSTRACT

Law No. 12.711/2012, known as the Law of Quotas, was enacted on August 29, 2012 and regulated by Decree No. 7.824 and MEC Ordinance No. 18, dated October 11 of that year. This standard, in its first article states that federal institutions of higher education linked to the Ministry of Education set aside in each contest selective admission in undergraduate courses, by course and shift at least 50 % (fifty percent) of their vacancies for students who have completed full secondary education in public schools. The law has caused numerous discussions and positions. The following article analyzes the historical context, covering the establishment of public policies in education, and evaluate, in particular, the public policy of quotas in universities. Being a recent issue causing much discussion to his respect, the aim of this paper is to contribute to the literature focused on the verification of the positions on the Quota Law. This article sets up the literature review of the subject matter herein.

Keywords: Quota Law. University. Public Policy. Education.

¹ Pós-Graduado em Gestão e Políticas Públicas pela Faculdade Araguaia

INTRODUÇÃO

As políticas públicas implementadas pelo Governo devem intervir no domínio social, para fins da implementação de programas que visem o atendimento das políticas sociais brasileiras. O Estado deve atuar norteando a esfera dos direitos fundamentais garantidos expressamente na Constituição Federal brasileira.

Num país como o Brasil, marcado pelas desigualdades sociais e regionais, onde o índice de evasão escolar é altíssimo, bem como os de reprovação e distorções idade-série, as políticas públicas na área de educação são imprescindíveis. Em seu artigo 205, a Constituição Federal reconhece que a educação é um direito de todos, universalmente considerado, devendo ser refinado através do princípio da igualdade, expresso no artigo 5º da Carta Magna, que assim se expressa:

Artigo 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

Verifica-se, portanto, que o princípio da igualdade esculpido na Constituição Federal caracteriza-se de eficácia plena e seu cumprimento independe de norma complementar que o regulamente.

Em atendimento do determinado no inciso IV, do artigo 206, combinado com o artigo 5º da CF/88, na amplitude de sua concepção, buscando inserir nos bancos das universidades federais, alunos oriundos do ensino público que, historicamente, não possuem as mesmas oportunidades de ensino que os alunos da rede particular experimentam, foi sancionada a Lei nº 12.711/2012, em agosto de 2012. Tal Lei conhecida como Lei de Cotas, garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos.

Deste percentual, as vagas devem ser preenchidas, por curso e turno, por aqueles que se autodeclararem pretos, pardos e indígenas, proporcionalmente selecionados de acordo com a relação existente entre a população geral e a representativa dos declarantes, na unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Se o total de vagas ofertadas não for preenchido pelos critérios de raça, as

remanescentes serão completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência.

O Decreto nº 7.824/2012 determina que os resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM poderá ser utilizado como critério de seleção para o ingresso nas instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação que ofertam vagas de educação superior.

A Portaria Normativa nº 18/2012, do Ministério da Educação estabelece prevê as modalidades das reservas de vagas e as fórmulas para cálculo, fixa as condições para concorrer às vagas reservadas e estabelece a sistemática de preenchimento das vagas reservadas, sendo que a reserva de cotas (50% do total de vagas da instituição) serão metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita* e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio sendo levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O presente artigo buscará não se posicionar nas avaliações, fazendo um levantamento imparcial sobre a lei de cotas e expressando a opinião do autor apenas nas considerações finais. A pesquisa visa demonstrar a realidade dos fatos sob a ótica formal e desenvolvida através de metodologia científica, por isso, seu objetivo principal é descobrir quais as soluções e práticas diante das premissas apresentadas através dos métodos científicos.

Por isso este artigo utilizará a pesquisa descritiva. Segundo Gil (1999) tal tipo de pesquisa visa analisar os fenômenos que envolvem determinado tema, a fim de compreender as suas variáveis, sendo este método é marcado pela análise de coleta de dados. Ainda quanto ao procedimento, utilizar-se-á pesquisa bibliográfica com levantamento biográficos por meio de livros, artigos, teses, para se conhecer os conceitos aplicáveis ao tema em conjunto.

A Evolução da Educação Superior no Brasil

Na época do Brasil colônia os jovens abastados eram enviados para estudar nas universidades europeias, especialmente em Coimbra, Portugal e, excepcionalmente, alguns jovens de famílias menos favorecidas conseguiam frequentar cursos superiores, por via da igreja católica.

A educação superior no país remonta há 1808, quando da chegada da família real portuguesa. À luz do “modelo napoleônico”, os primeiros cursos superiores eram centrados em cursos e faculdades, fora da concepção de universidade. Foram criadas nesse ano as escolas de Cirurgia e Anatomia, em Salvador (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia) e de Anatomia e Cirurgia no Rio de Janeiro (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e a Academia de Guarda Marinha, também no Rio.

Em 1810 é fundada a Academia Real Militar, que se transformou em Escola Central, depois Escola Politécnica, hoje Escola Nacional de Engenharia da UFRJ. Em 1814, é criado o curso de Agricultura e, em 1816, a Real Academia de Pintura e Escultura. A ascendência do governo central sobre as províncias e sobre as iniciativas particulares, obrigaria as chamadas escolas ou faculdades livres que para serem equiparadas às oficiais, necessitavam de um ato do governo, para que pudessem gozar de prerrogativas como a concessão de grau superior.

O ensino destinava-se à formação e reprodução de elites sendo criados inicialmente, dadas as necessidades da burocracia civil e militar, os cursos de medicina, direito e engenharia, as chamadas profissões imperiais (Coelho, 1999), com a estruturação da educação a partir de faculdades e escolas isoladas. Tal caráter elitista também refletia os baixos níveis de escolaridade da população brasileira. Em 1908, segundo dados do *Anuário Estatístico do Brasil*, havia 6.735 estudantes matriculados em instituições de educação superior.

Aos aspectos que envolvem a relação do ensino com o Estado, é possível identificar em sua história cinco datas-chave: 1808 (transmigração da corte portuguesa), 1898 (Proclamação da República), 1930 (regime revolucionário de Vargas), 1968 (regime militar iniciado em 1964) e 1985 (inícios dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte). Esses anos definem, em linhas gerais, os períodos de mudanças de formato do sistema de ensino superior. A independência do Brasil, em 1822, não implicou em mudança de formato do ensino superior nem tampouco em uma ampliação ou diversificação do sistema. Após 1850, já sob o governo de Dom Pedro II, percebe-se um período de estabilidade política e de crescimento econômico uma expansão gradual das instituições educacionais e a consolidação de alguns centros científicos, como o Observatório Nacional, o Museu Nacional e a Comissão Imperial Geológica. Mas essa expansão foi relativa. Paim (1982) cita as palavras de Limpo de Abreu, ministro do Império em 1837, em seu relatório:

A conveniência de se fundar estabelecimentos de ensino de que tenho tratado e de formar, com outros já existentes, uma só corporação científica com o título de universidade nos foi largamente demonstrado em um dos anteriores relatórios de

repartição interinamente a meu cargo (...) É, porém, o meu dever o lembrar-vos a absoluta precisão de criar-se uma autoridade individual ou coletiva a quem não só se incumba a tarefa de vigiar sobre as doutrinas ensinadas à mocidade, mas também se dê mais influência e respeito aos lentes e certa jurisdição correcional para compelir o aluno ao cumprimento de suas obrigações escolásticas e manter a necessária decência, respeito e subordinação. (PAIM, 1982, p.21).

De 1889 a 1918, 56 novas escolas de ensino superior são criadas no país sendo, em sua maioria, criadas pela iniciativa privada. A criação do sistema educacional paulista, por volta de 1880/1900, é parte central deste processo. Este sistema, cujo desenvolvimento está associado à modernização do Estado de São Paulo, surge em resposta aos novos arranjos econômicos e sociais, os quais, por sua vez, deram a base para a sua ampliação e diversificação. O ensino superior manteve-se limitado às profissões liberais sendo estes cursos aplicados em meia dúzia de instituições isoladas, que funcionavam em tempo parcial.

Apenas ao longo da segunda metade do século XX, é que a educação superior expandiu-se para os segmentos médios da população, através da ascensão das corporações bem como pela regulamentação das profissões vinculadas à educação superior.

O desenvolvimento do ensino universitário iniciou-se a partir da década de 1930, pela autorização e reconhecimento de cursos e instituições pelo governo federal, que regulava e controlava a expansão do setor. Neste contexto, são registrados dois projetos de universidade com propostas assemelhadas: o da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, e o da Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935.

Na segunda metade do século XX, começa-se a desenhar uma primeira divisão de trabalho institucional, predominando nos setores público federal e estadual o formato universitário, e no setor privado as faculdades isoladas e integradas decorrentes. A tentativa de transformação da educação superior de um sistema elitista para um massificado² começou a se construir na década de 1960, época em que havia 93.202 alunos matriculados em instituições de ensino superior, fortalecendo-se com a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961 e a reforma de 1968.

² Na verdade, o sistema de educação superior do Brasil, cuja taxa de escolarização líquida está em torno de 11%, está ainda se aproximando do limite inferior do que se classifica como um sistema massificado. Conforme categorização de Martin Trow, os sistemas educacionais são considerados de elite se a taxa de escolarização líquida for inferior a 15%. Sistemas massificados são aqueles que variam entre 15% e 33% (um terço).

A Universidade de Brasília (UnB) é fundada em 1962, e reacende a ideia de um modelo de universidade baseado na associação do ensino e da pesquisa com uma estrutura integrada através da coordenação de suas atividades nas várias unidades de ensino. Tal modelo é visto como inovador perante o modelo tradicional, baseado em faculdades e escolas independentes e consideradas autossuficientes.

Segundo Cunha (2007), a experiência da UnB foi logo abortada pelo golpe militar de 1964, que a considerava foco de deliberação de ideias subversivas tendo seus idealizadores e exilados no exterior. Inúmeros professores foram detidos e outros se demitiram em sinal de protesto contra a intervenção militar.

Em 1968, o governo militar implanta a Reforma Universitária por meio da Lei n.º 5.540, sob inspiração do acordo entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID), que impunha diretrizes à produção do conhecimento e ao processo de pesquisa a serem realizados pelas universidades brasileiras.

Segundo Anastasiou (2001), a legislação da ditadura militar determina que o desenvolvimento de pesquisas passe a ser da pós-graduação, enquanto que à graduação caberia a formação dos quadros de profissionais especializados para atender às demandas do “modelo” econômico, então denominado de milagre brasileiro, com foco no mercado e a cisão entre ensino e pesquisa, no âmbito da graduação e da pós-graduação, que leva a uma quase estagnação do processo de criticidade no âmbito dos cursos de graduação, a Reforma resgata o caráter arcaico do modelo napoleônico.

A partir dos anos 1990, o Estado vem incentivando e criando facilidades para a abertura e expansão de IES privadas bem como tem restringido o apoio à manutenção e expansão do setor público federal. Para Sguissardi (2004), as IES privadas se concentram principalmente na região Sudeste onde, entre outros fatores, é maior a demanda de alunos, de renda e de lucro. Entre 1994 e 2000, verifica-se aumento de 38% de IES no País, montante em que as privadas apresentaram crescimento de 58%, enquanto as públicas tiveram diminuição de 23%.

A Lei 9.394/1996- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, publicada em 20 de dezembro de 1996, disciplina a educação escolar, que se desenvolve por meio do ensino, em instituições próprias, mediante autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

A partir de meados da década de 1990, a legislação federal por meio dos Decretos nº 2.207 e nº 2.306, de 1997, e nº 3.860, de 2001, concebidos sob inspiração neoliberal e influência efetiva do Banco Mundial, estabelece que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão se aplica apenas às universidades, desobrigando, deste modo, as IES.

Ao final do século XX, com pouco mais de 6% da população adulta com educação superior, o Brasil se contrapunha ao Canadá, que, com cerca de 40%, apresentava percentual superior ao dos Estados Unidos, Japão e de tantos outros países.

Em 2000, de um total de 1.180 IES no Brasil, apenas 71 eram públicas, com as demais se dividindo em 884 IES isoladas, 140 Centros Universitários e/ou Faculdades Integradas e 85 universidades privadas, das quais mais de 60% tinham fins lucrativos.

Segundo Sguissardi (2004), é bem provável que a maior parte das IES, com raras exceções, se inclua no modelo neonapoleônico, haja vista a não obrigatoriedade de apresentar estrutura consolidada de pesquisa e de associar ensino, pesquisa e extensão. Desse grupo, certamente, ficariam de fora as IES públicas e algumas privadas que, conforme o modelo neo-humboldtiano, deveriam atender aos requisitos necessários para a produção do conhecimento oriundo da pesquisa.

A Lei no 10.172, de 10 de janeiro de 2001 cria o Plano Nacional de Educação (PNE), que propõe prover até o final da década a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.

Políticas Públicas Voltadas para a Educação Superior no País

Segundo Cury (2005), os programas de acesso ao ensino superior inserem-se no âmbito das políticas inclusivas compensatórias sendo que tais políticas visam a corrigir as lacunas deixadas pelas insuficiências das políticas universalistas. Esses programas, segundo o autor, buscam equilibrar uma situação sempre que a balança tende a favorecer grupos hegemônicos no acesso aos bens sociais, conjugando, ao mesmo tempo, os princípios de igualdade com o da equidade, compreendida como a melhor escolaridade. Buscam também atender à dimensão de uma inserção profissional mais qualificada mediante uma base maior de inteligência, visando ao desenvolvimento científico e tecnológico do País.

Exemplo de tais programas são o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (ProUni), que são políticas inclusivas, compensatórias,

focalizadas e afirmativas com foco no acesso ao ensino superior, voltados para a população de baixa renda, são considerados políticas.

No final dos anos 80, no governo Collor, as análises sobre o ensino superior destacam o que consideram suas distorções: formação de profissionais desvinculada da geração de riquezas; insuficiente formação na área de ciências exatas e gasto excessivo, em detrimento dos demais níveis de ensino. Para dar conta dessas distorções, foram estabelecidas algumas metas: ampliação do acesso; respeito à autonomia universitária; maior estímulo ao desenvolvimento de pesquisas entre universidades e empresas; ampliação dos programas de pós-graduação; capacitação e valorização dos profissionais de educação.

No entanto, o que ocorreu, segundo Corbucci (2004), foi o estabelecimento de medidas de favorecimento à expansão do ensino superior privado, situação que se consolidou ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), quando foram acelerados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições pelo Conselho Nacional de Educação.

A partir dos anos 1990, inserem-se propostas no quadro das políticas públicas de educação, referentes ao acesso dos jovens das camadas populares ao Ensino Superior no Brasil superior.

Conforme Corbucci (2004), embora, em 2002, 70% do total das matrículas do ensino superior estivessem concentrados no setor privado, o modelo de expansão do ensino superior proposto na década de 1990, centrado na iniciativa privada, começou a apresentar indícios de seus limites.

Esses indícios sugerem que o modelo poderá comprometer, em breve, a própria sustentabilidade da oferta, tendo em vista a baixa capacidade de demanda da sociedade e dos índices de inadimplência dos estudantes matriculados nas instituições privadas. Ou seja, a simples ampliação da oferta de vagas não é condição suficiente para a democratização do acesso ao ensino superior (CORBUCCI, 2004, p. 684, 687).

Para preencher as vagas ofertadas pelas IES privadas, foi criado o Fundo de Financiamento do Ensino Superior (FIES), em 1999, pelo Governo Federal. O FIES foi concebido com o propósito de ser autossustentado, substituir o Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDOC) e financiar o ensino superior de estudantes sem condições de arcar com os custos de sua formação, que estivessem regularmente matriculados em instituições privadas cadastradas no Programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC.

No início da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003 o MEC inicia o processo de Reforma da Educação Superior, com a finalidade precípua de democratizar o acesso ao ensino superior refinanciando a universidade pública. A finalidade é transformar a universidade pública em referência para toda a educação superior bem como estabelecer uma nova regulação entre os sistemas público e privado. Neste contexto é criado o ProUni, analisado como desdobramento da relação posta aos setores público e privado, através de uma política focalizada, de caráter compensatório e, de caráter afirmativo.

Instituído em setembro de 2004, o ProUni visa a criar condições para o acesso de estudantes carentes ao ensino superior, por meio da oferta de bolsas de estudo, de diferentes modalidades: bolsa de estudo integral concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja *renda per capita* não exceda o valor de até um salário mínimo e meio; bolsa de estudo parcial de cinquenta por cento concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar *per capita* não exceda o valor de até três salários mínimos.

Implantado em 2005, o ProUni se insere em um contexto no qual apenas 13% dos jovens de 18 a 24 anos estão matriculados em IES, segundo dados da Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios, PNAD (2003). No conjunto dos países da América Latina, o Brasil apresenta um dos mais baixos índices de acesso, comparado com a Argentina (cerca de 40%), Venezuela (26%) e Chile (20,6%).

Além da renda *per capita*, para concorrer a uma bolsa de estudos são os seguintes: ter participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em 2002, 2003, 2004 ou 2005; ter cursado o ensino médio completo em escola pública; ter cursado o ensino médio completo em instituição privada com bolsa integral; ser portador de necessidades especiais; ser professor da rede pública de educação básica, no efetivo exercício do magistério, integrando o quadro de pessoal permanente da instituição, desde que esteja buscando complementar sua formação em cursos de licenciatura ou de Pedagogia. Nesse último caso, não é necessária a comprovação de renda familiar *per capita* estipulada.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado pelo Decreto Presidencial nº 6096, de 24 de abril de 2007, materializado através de contratos de gestão firmados com o Ministério da Educação (MEC), pelo qual o governo repassa um acréscimo de recursos limitado a 20% das despesas de custeio e pessoal, condicionado à capacidade orçamentária e operacional do MEC.

Tal programa tem por objetivos aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais e aumentar o número de estudantes por professor em cada sala de aula da graduação (relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais), bem como diversificar as modalidades dos cursos de graduação, através da flexibilização dos currículos, do uso do ensino a distância, da criação dos cursos de curta duração, dos ciclos (básico e profissional) e/ou bacharelados interdisciplinares. Também pretende incentivar a criação de um novo sistema de títulos e elevar a taxa de conclusão dos cursos de graduação para 90%, estimulando a mobilidade estudantil entre as instituições de ensino (públicas e/ou privadas).

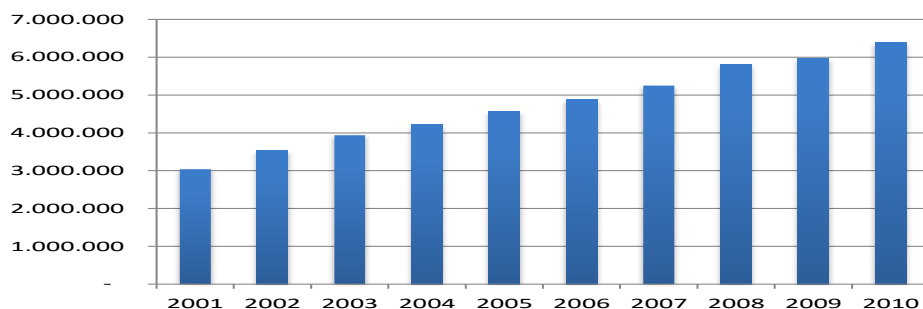
Outra marca da expansão em curso no país refere-se ao uso do ensino a distância, que vem sendo concebido como uma modalidade privilegiada para promover a democratização, a expansão do ensino e até para alavancar a transformação social via educação. Segundo Mancebo; Martins (2012), nos primeiros anos do recorte histórico aqui considerado (1995), o número de matrículas no ensino a distância era tão pequeno que sequer foi divulgado oficialmente. Os primeiros dados sobre o uso do ensino a distância só passam a fazer parte das estatísticas oficiais brasileiras, em 2000, constando o insignificante número de 1.682 matrículas, todas na rede pública.

O ensino a distância não parou de crescer desde então, chegando em 2011 a um total de 992.927 matrículas, sendo que a oferta de vagas também cresceu exponencialmente, passando de pouco mais do que seis mil vagas em 2000, para 1,7 milhão de vagas em 2010, número praticamente igual ao de concluintes do ensino médio, que foi da ordem de 1,8 milhão em 2010.

Os dados apresentados justificam plenamente a afirmação de que tanto as instituições de ensino superior privadas, como governos (especialmente o federal) investiram de forma intensa na ampliação de cursos à distância, de modo que o EAD representava somente 0,06% do total de matrículas em 2000, percentual que salta para 14,73%, em 2011.

Resultados Censo da Educação Superior 2010

Evolução do Número de Matrículas em Cursos de Graduação (presencial e a distância)-Brasil-2001-2010



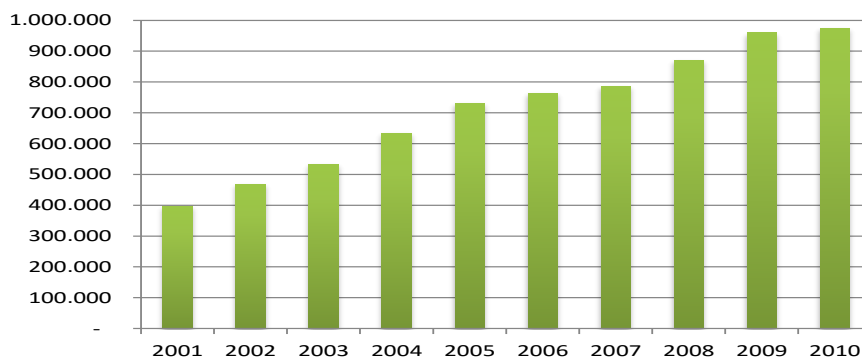
Fonte:Inep-Ministério da Educação

Evolução do Número de Ingressos (presencial e a distância) por Categoria Administrativa - Brasil – 2001-2010

Ano	Ingressos (todas as formas de ingresso)										
	Total	Pública						Privada			
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2001	1.043.308	251.239	24,1	125.701	12,0	99.214	9,5	26.324	2,5	792.069	75,9
2002	1.431.893	334.070	23,3	148.843	10,4	149.017	10,4	36.210	2,5	1.097.823	76,7
2003	1.554.664	325.405	20,9	153.393	9,9	128.323	8,3	43.689	2,8	1.229.259	79,1
2004	1.646.414	364.647	22,1	165.685	10,1	153.889	9,3	45.073	2,7	1.281.767	77,9
2005	1.805.102	362.217	20,1	148.206	8,2	166.660	9,2	47.351	2,6	1.442.885	79,9
2006	1.965.314	368.394	18,7	177.232	9,0	143.636	7,3	47.526	2,4	1.596.920	81,3
2007	2.138.241	416.178	19,5	193.919	9,1	176.047	8,2	46.212	2,2	1.722.063	80,5
2008	2.336.899	538.474	23,0	211.183	9,0	282.950	12,1	44.341	1,9	1.798.425	77,0
2009	2.065.082	422.320	20,5	253.642	12,3	133.425	6,5	35.253	1,7	1.642.762	79,5
2010	2.182.229	475.884	21,8	302.359	13,9	141.413	6,5	32.112	1,5	1.706.345	78,2

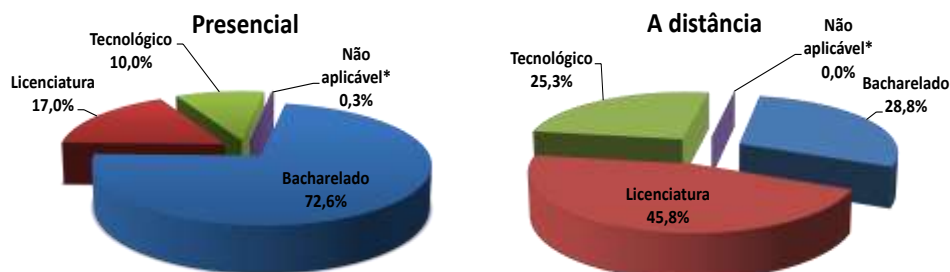
Fonte:Inep-Ministério da Educação

Evolução do Número de Concluintes em Cursos de Graduação (presencial e a distância) - Brasil – 2001-2010



Fonte:Inep-Ministério da Educação

Número de Matrículas por Modalidade de Ensino e Grau Acadêmico – Brasil – 2010



Fonte:Inep-Ministério da Educação

Artigo publicado na revista ensino superior, da Unicamp³, pela Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp, Cibele Yahn de Andrade, em 31/07/2012, informa que a oferta da educação alterou-se significativamente a partir dos anos 90, através da universalização do ensino fundamental, do crescimento do ensino médio e também do ensino superior, cujas matrículas triplicaram. Entretanto, observa-se que, no ensino superior, o percentual de acesso dos jovens é ainda muito restrito – abrange 19% na faixa etária de 18 a 24 anos, segundo PNAD (2009). Tem-se tal faixa etária por ser o contingente populacional considerado como demanda adequada para o ensino superior e ser o indicador utilizado pelas agências internacionais. Segundo a pesquisadora, quando compara-se a situação brasileira com a de outros países mais desenvolvidos, verifica-se que o acesso ao ensino superior, em 1997, já atingia 45% dos jovens de 18 a 21 anos nos EUA e 69% na Coreia do Sul⁴

Informa tal artigo que o atraso escolar é uma das restrições de acesso de jovens brasileiros ao ensino superior: 21% dos jovens de 18 a 24 anos não tinham sequer completado o ensino fundamental e outros 27%, apesar de terem completado o ensino fundamental, não

³ Disponível em <http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/acesso-ao-ensino-superior-no-brasil-equidade-e-desigualdade-social>

⁴ *Digest of Education Statistics* 2010, Tab 406 (NCES, 2010) em http://nces.ed.gov/programs/digest/d10/tables/dt10_406.asp

ingressaram no ensino médio, ou ingressaram, mas não concluíram. Esses contingentes somados representam praticamente a metade dos jovens (48%), que, nessas condições, não possuem os requisitos educacionais formais para ingressar no ensino superior.

Em números absolutos, são mais de 10 milhões de jovens. Temos outros 33% do total de jovens nessa faixa etária que concluíram o ensino médio, mas não ingressaram no ensino superior. E, finalmente, apenas 19% tiveram acesso ao ensino superior, segundo os dados da PNAD 2009. Em números absolutos, são 7,5 milhões de jovens que concluíram o ensino médio como o mais alto grau de escolaridade e outros 4,4 milhões que ingressaram no ensino superior.

Segundo uma pesquisa nacional quanto à evolução do acesso segundo a renda familiar *per capita* são muito evidentes as diferenças no acesso aos diferentes níveis de ensino segundo a renda familiar. Os dados referentes a 2009 apontam altos percentuais entre os jovens mais pobres (1º e 2º quintis), que não conseguiram completar o ensino fundamental ou o ensino médio. No quintil mais alto da renda (5º quintil), o percentual de jovens que tiveram acesso ao ensino superior é de 60%, valor esse semelhante ao dos países desenvolvidos.

Percebe-se que grande parcela da população jovem não possui os requisitos educacionais formais necessários para o acesso ao nível superior – mais de 50% nem sequer atingiu o nível médio e, desses, praticamente a metade não concluiu ao menos o ensino básico. É muito reduzida a parcela que chegou a ingressar em cursos de nível superior, informa a pesquisadora.

No quesito evolução do acesso segundo a cor da pele autodeclarada, continua a pesquisadora, podemos verificar que os níveis de escolaridade se diferenciam entre os jovens que se autodeclararam pertencentes à população *branca* ou *não branca*. A população autodeclarada *não branca* apresenta níveis inferiores de escolaridade em relação à população *branca*. As maiores diferenças podem ser observadas entre aqueles que não concluíram sequer o ensino fundamental e entre os que tiveram acesso ao ensino superior. No primeiro caso, temos 14% de *brancos* e 28% de *não brancos*. No segundo caso, são 28% de *brancos* e apenas 11% de *não brancos*. As diferenças são menos acentuadas entre aqueles que concluíram, ao menos, o ensino fundamental (24% dos *brancos* e 30% dos *não brancos*) e aqueles que lograram atingir a conclusão do ensino médio (34% dos *brancos* e 31% dos *não brancos*).

Conclui o referido artigo informando que a parcela da população que ainda não tem acesso ao ensino superior é de 80% dos jovens com idade de 18 a 24 anos. Neste grupo de

idade, a metade dos jovens (48%) não possuem os requisitos formais para concorrer a vagas no ensino superior, pois 21% dos jovens nessa idade não concluíram o ensino fundamental e 27% não concluíram o ensino médio. Entende-se que, apenas cerca de 30% dos jovens na faixa de idade de 18 a 24 anos concluíram o ensino médio, como mais alto nível de escolaridade, e dessa forma possuem os requisitos escolares formais para terem acesso ao ensino superior e observando o número de matrículas no ensino médio, vimos que essas precisariam ser dobradas para atender a parcela jovem de 15 a 17 anos.

A Política de Cotas nas Universidades Brasileiras: Lei de cotas raciais e sociais nas universidades.

A 20ª edição do Relatório de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da ONU, em julho de 2010, intitulado: “A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano” informou que o Brasil apresenta o terceiro pior índice de desigualdade no mundo. Segundo BETTO (2010), tal posto resulta da falta de acesso à educação, a política fiscal injusta, os baixos salários e a dificuldade de dispor de serviços básicos, como saúde, saneamento e transporte, revelando-se a contradição de um país rico e injusto, detentor de uma das piores distribuições de renda do planeta. Deste modo, considera-se que o primeiro objetivo ou finalidade de uma ação afirmativa, deve ser a concretização de uma maior igualdade de oportunidades entre os grupos vulneráveis da sociedade. Kabengele Munanga e Nilma Lino Gomes se pronunciam a respeito do tema:

[...] é superar as desvantagens e desigualdades que atingem os grupos historicamente discriminados na sociedade brasileira e promover a igualdade entre os diferentes. Isso pode ser feito de maneiras diversas, como, por exemplo, bolsas de estudos; cursos de qualificação para membros dos grupos desfavorecidos reserva de vagas – as chamadas cotas – nas universidades ou em certas áreas do mercado de trabalho que, segundo pesquisas e dados estatísticos, confirmam uma porcentagem mínima ou a total ausência de sujeitos pertencentes a grupos sociais e raciais com histórico de discriminação e exclusão; estímulo à construção de projetos sociais e educacionais voltados para a população que sofre um determinado tipo de exclusão e discriminação; estímulos fiscais a empresas que comprovem políticas internas para incorporação de negros, mulheres, portadores de necessidades especiais nos cargos de direção e chefia dentre outros (MUNANGA, K.; GOMES, N.L., 2006, p.187).

E não poderia ser diferente, visto que as ações afirmativas subvertem os conceitos meritocráticos tradicionais, típicos dos sistemas políticos, jurídicos ou filosóficos, em busca do ideal de igualdade e não discriminação, traduzindo-se no princípio constitucional da igualdade, como bem discorre Gomes (2001):

[...] as instituições educacionais que recebem recursos financeiros federais têm a obrigação de promover a integração e a diversidade étnica e cultural em seus programas, isto é, são compelidas a levar em conta, nos processos de seleção de alunos, fatores como raça e sexo, impedindo assim que a inércia e a suposta “neutralidade” governamental contribuam, para a perpetuação das desigualdades (GOMES, J.B.2001, p.56).

Para Cunha (2009), a educação escolar brasileira é herdeira direta do sistema discriminatório da sociedade escravagista sob dominação imperial. Segundo o autor:

[...] a educação, na sociedade imperial e nas primeiras décadas da República, tinha duas finalidades e características principais: o ensino superior voltado para a formação das elites e o ensino profissional oferecido nas escolas agrícolas e nas escolas de aprendizes-artífices, destinado à formação da força de trabalho. Naquele contexto a maior parte da população permanecia [...] sem acesso a escolas de qualquer tipo. (CUNHA,2009, P.31).

Apesar de que nos últimos anos do século XX, o país ampliou consideravelmente o número de vagas nos seus diversos níveis, não se verificou ainda, na mesma proporção, a garantia das condições necessárias para a consequente promoção da aprendizagem de parte significativa dos alunos que chegam às escolas. A esse respeito, o Documento Base da CONAE esclarece que:

[...] a democratização da educação não se limita ao acesso à instituição educativa. O acesso é, certamente, a porta inicial para a democratização, mas torna-se necessário, também, garantir que todos/as os/as que ingressam na escola tenham condições de nela permanecer, com sucesso. Assim, a democratização da educação faz-se com acesso e permanência de todos/as no processo educativo, dentro do qual o sucesso escolar é reflexo da qualidade. (BRASIL, 2010, p. 57).

O Brasil, na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, na África do Sul (2001), comprometeu-se a implantar ações afirmativas para reverter o quadro de desigualdades raciais entre brancos e negros, através da política de cotas raciais, sendo considerada uma política de

ação afirmativa que visa a garantir espaço para negros e pardos nas instituições de ensino superior.

Segundo Feres Júnior e Zoninsein (2006), citando Peria, a conjuntura política que antecedeu a aprovação das primeiras políticas de ações afirmativas no Brasil foi marcada pelos reflexos dos debates ocorridos na África do Sul. Para os autores:

[...] foi importante não somente pelo documento final que explicitamente recomenda a adoção de tais medidas, mas também pela mobilização que acompanhou a preparação da comitiva que representou o Brasil no evento. O debate sobre discriminação racial tomou de assalto os meios de comunicação e, no bojo desse processo, a adoção de programas de ação afirmativa para o ingresso no ensino universitário tornou-se pela primeira vez tema de debate público, ainda que incipiente (PERIA, 2004 apud FERES JUNIOR E ZONINSEIN, 2006, p.25).

A partir de 2001, surgem algumas políticas de ações afirmativas para a população negra por decisão do Poder Público. Um exemplo disso ocorre no Ministério do Desenvolvimento Agrário, onde o seu Ministro assina, em setembro de 2001, portaria que cria uma cota de 20% para negros na estrutura institucional do Ministério e do INCRA, devendo o mesmo ocorrer com as empresas terceirizadas, contratadas por esses órgãos.

As políticas de ações afirmativas no ensino superior brasileiro tiveram início no Brasil ainda na década de 2000, destacando-se a notória iniciativa do Estado do Rio de Janeiro através das leis nº. 3.524/2000, nº. 3.708/2001 e nº. 4.061/2003, aplicáveis à Universidade do Estado do Rio de Janeiro–Uerj e à Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF, reservando vagas para egressos de escolas públicas, negros e pessoas com deficiências.

Essas leis, hoje reformuladas, garantem a reserva de 45% das vagas: 20% para egressos de escolas públicas, 20% para negros e indígenas e 5% para pessoas com deficiência e para filhos de policiais militares, civis e agentes penitenciários mortos em serviço. No governo Lula, em 2003, criou-se a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Outra unidade da federação que fez algo semelhante ao Rio de Janeiro foi, em 2003, a Universidade do Estado da Bahia (Uneb), que aprovou em seu Conselho Universitário a adoção das cotas.

No dia 6 de junho de 2003, a Universidade de Brasília (UNB), adotou as cotas raciais bem como dez vagas para indígenas em seus vestibulares. O sistema foi implantado no segundo vestibular de 2004 e a UnB foi à primeira universidade federal a adotar o sistema de cotas e pioneira ao aprovar a reserva de vagas exclusivamente para negros. Afirma Cesar (2004), que, o que ocorreu na UNB foi à semelhança do que ocorreu na Uneb, gestado a partir

de um planejamento interno, tendo em vista a composição de seu corpo discente. O respaldo foi a Lei n.º 9394/96 (LDBEN), que assegura às instituições de Ensino Superior a autonomia universitária, também prevista na CF 1988.

No que se refere ao ensino superior privado, o Programa Universidade para Todos (Prouni), destaca-se por ser importante política de ação afirmativa adotada pelo Governo Federal em 2004. Tal Programa destina bolsas em instituições privadas de ensino superior para estudantes de baixa renda, negros, indígenas e pessoas com deficiências. A medida mais recente é a Lei das Cotas n.º 12.711, sancionada no dia 29 de agosto de 2012, regulamentada pelo Decreto n.º 7.824 e Portaria MEC n.º 18, de 11 de outubro de 2012.

A agenda pública brasileira trata, na atualidade, das políticas de ação afirmativa na área de educação, voltadas para a inclusão das classes menos favorecidas no ensino superior, visando à democratização efetiva das oportunidades de acesso e permanência dos jovens mais pobres nas universidades, visto que o Ensino Superior, no Brasil, desde as origens e ao longo do desenvolvimento, quase

sempre esteve distante da maioria da população brasileira, ocorrendo uma seletividade tal que assegura o acesso a apenas um pequeno e seletivo grupo da sociedade. Entretanto, as ações afirmativas brasileiras, que visam à implementação do direito fundamental à educação de boa qualidade, principalmente no ensino fundamental e médio, não têm logrado muitos êxitos.

Artigo publicado em 04/05/2013, na Revista Eletrônica Atualidades do Direito, assinado pelo professor George Sarmiento⁵, informa sobre dados de Pesquisa encomendada pela consultoria britânica *Economist Intelligence Unit* (EIU), em 2012, que colocam o Brasil em penúltimo lugar no ranking global de qualidade da educação. De acordo com o IBGE, a taxa de analfabetismo de nordestinos acima de 15 anos é de 16,9% (em Alagoas, o percentual é de 21,8%). Em 2011, apenas 5,3% conseguiram alcançar a nota 6 do Índice de Educação Básica (IDEB), que é a média registrada em países de integram a OCDE. Tais índices colocam o ensino público brasileiro entre os piores do mundo. Segundo o artigo, quanto às políticas de cotas adotadas no país, os resultados ainda estão sendo analisados e, desde a iniciativa pioneira da UERJ, em 2002, a

⁵ George Sarmiento, Mestre e Doutor em Direito Público (UFPE) Professor Convidado da Universidade de Montpellier1 (IPAG) Professor Associado da Universidade Federal de Alagoas (FDA). Coordenador do Laboratório em Direito Humanos. Professor do Mestrado em Direito (UFAL) Conferencista, autor de livros, artigos jurídicos.

experiência tem se mostrado positiva, inclusive em relação ao desempenho dos alunos-cotistas das universidades.

Elio Gaspari, em coluna que assina no Jornal Folha de São Paulo⁶, informa que estas impressões vêm de encontro ao que os adversários das políticas de cotas previam. Segundo os críticos de tais ações afirmativas, os cotistas não acompanhariam os cursos, degradariam os currículos e fugiriam das universidades. Entretanto, passaram-se já dez anos, e Ícaro Luís Vidal, o primeiro cotista negro da Faculdade de Medicina da Federal da Bahia, formou-se no ano passado e nada disso aconteceu. Segundo o jornalista, havia ainda também as almas apocalípticas: as cotas estimulariam o ódio racial. Esse estava só na cabeça de alguns críticos, herdeiros de um pensamento que, no século 19, temiam o caos social como consequência da Abolição.

O artigo “Porque as cotas raciais deram certo no Brasil”, publicado na revista “Isto é Comportamento”, em 05/04/2013⁷, é pontual quando afirma que “o cotista não desiste”. “Se desistir, terá de voltar ao passado e enfrentar a falta de oportunidades que a vida ofereceu”. “Por isso, os índices de evasão dos alunos dos programas de inclusão são baixos e, em diversas universidades, até inferiores aos dos não cotistas”. Para os críticos teimosos, continua o artigo, que achavam que as cotas não teriam efeito positivo, o que se observa é a inserção maior de negros no mercado de trabalho. “Fizemos uma avaliação com 500 cotistas e descobrimos que 91% deles estão empregados em diversas carreiras, até naquelas que têm mais dificuldade para empregar”, diz Ricardo Vieira Alves de Castro, reitor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Com o diploma em mãos, os negros alcançam postos de melhor remuneração, o que, por sua vez, significa uma chance de transformação para o seu grupo social. Não é difícil imaginar como os filhos dos cotistas terão uma vida mais confortável – e de mais oportunidades – do que seus pais jamais tiveram.

⁶ ELIO GASPARI COLUNISTA DA FOLHA DE SÃO PAULO ARTIGO DE 27/02/2013 <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogaspari/1237487-a-politica-de-cotas-ganhou-mais-uma.shtml>

⁷

Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/288556_POR+QUE+AS+COTAS+RACIAIS+DERAM+CERTO+NO+BRASIL

CONCLUSÃO

O presente artigo procurou apresentar um levantamento histórico da educação superior no Brasil, bem como as políticas públicas voltadas para o ensino superior no país. Especialmente apresentou-se a política de cotas nas universidades brasileiras, através da Lei 12.711/2012, conhecida como a Lei das Cotas, que foi sancionada no dia 29 de agosto de 2012 e regulamentada pelo decreto nº 7.824 e Portaria MEC nº 18, datada de 11 de outubro do mesmo ano.

Tal Lei garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos, por aqueles que se autodeclararem pretos, pardos e indígenas, proporcionalmente selecionados de acordo com a relação existente entre a população geral e a representativa dos declarantes, na unidade da Federação onde está instalada a instituição.

Se o total de vagas ofertadas não for preenchido pelos critérios de raça, as remanescentes serão completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência.

Tal assunto tem sido constantemente debatido por toda sociedade, observando-se que essa temática ganhou destaque a partir da sua utilização no campo educacional, trazendo à discussão conceitos consagrados, como o mérito acadêmico e a concepção formal do princípio da igualdade. Os que são contra ao sistema de cotas raciais no ensino superior afirmam que, embora os brasileiros precisem e merecem fazer parte dessa sociedade ‘livre e justa’ e ter acesso a educação é um bom começo, devem fazer o caminho inverso ao pleiteado pelas cotas. Segundo os que críticos ao sistema, “o brasileiro precisa ter um ensino fundamental consistente, digno e de qualidade, com professores bem preparados, bem remunerados”. Não precisam (e nem devem) entrar na faculdade com uma pontuação medíocre, precisam sim: aprender a ler, a escrever, fazer cálculos, conhecer a sua história, aprender sobre a economia do mundo.

Ao contrário do que pensam os que são contra o sistema de cotas, estão o que apoiam tal política pública afirmando que o sistema de cotas é adequado, necessário, em boa medida compensatório, e, principalmente, distributivo, visto que mesmo com a evidente desvantagem educacional da população negra em relação à população branca, o espaço acadêmico ainda não

está aberto para receber pretos e pardos, e que tal sistema de cotas visa o melhor repartir no presente a igualdade de oportunidades para propiciar um futuro melhor para todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIOU, Lea das Graças. **Metodologia de ensino na universidade brasileira**. In: CASTANHO, Sérgio; CASTANHO, Maria Eugênia (Org.). Temas e textos em metodologia do ensino superior. Campinas, SP: Papyrus, 2001.

BETTO, Frei. **Desigualdade social no Brasil**. Correio do Brasil, Rio de Janeiro, 18 ago.2010. Disponível em: <http://correiodobrasil.com.br/desigualdade-social-no-brasil/175165/>, acesso em 13/06/2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.824**, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Acesso em 01/06/2013.

BRASIL. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010**, Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação: Diretrizes e estratégias de ação. Ministério da Educação. Brasília, DF, 164p. , 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Acesso em 01/06/2013.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 18**, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Ministério da Educação. Acesso em 03/06/2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 06 jun. 2013.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

CESAR, Raquel Coelho Lenz. **Questões Jurídicas do sistema de reserva de vagas na universidade brasileira: um estudo comparado entre a UERJ, a UNB e a UNEB: Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira**. Série Ensaios & Pesquisas, Rio de Janeiro, n.2,2004.

COELHO, Edmundo Campos. **As profissões imperiais**: advocacia, medicina e engenharia no Rio de Janeiro, 1822-1930. Rio de Janeiro: Record, 1999.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil**: da deserção do Estado ao projeto de reforma. Educação e Sociedade (88), v. 25, n. especial, São Paulo: Cortez; Campinas: Cedes, 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã**: o ensino superior da colônia à Era Vargas. 3. Ed. São Paulo: UNESP, 2007.

CUNHA, Luiz. Educação, **Estado e Democracia no Brasil**. 6ª edição. 1ª impressão, 1991. São Paulo: Cortez / Rio de Janeiro: EdUFF / DF : FLACSO do Brasil, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica**. Cadernos de Pesquisa (35), n. 124, p. 11-32, São Paulo: FCC, jan./abr. 2005.

FERES JÚNIOR; ZONINSEIN, Jonas. **Introdução: ação afirmativa e desenvolvimento**. Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparativas. Brasília: UNB, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, J.B. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**. O Direito como Instrumento de Transformação Social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MANCEBO, Deise; MARTINS, Tania B. **Expansão do ensino a distância**: pressupostos para sua análise e marcos regulatórios. In: MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos R. (Orgs.). Trabalho docente e expansão da educação superior brasileira. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2012.

MUNANGA, K.; GOMES, N.L. **O Negro no Brasil de Hoje**. São Paulo; Global, 2006.

PAIM, Antônio. **A Universidade do Distrito Federal e a Formação de Universidade do Rio de Janeiro**, em Schwartzman, S., 1982.

SGUISSARDI, Valdemar. **A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva**. In: FÁVERO, Maria de Lourdes; MANCEBO, D. (Org.). Universidade: políticas e avaliação docente. São Paulo: Cortez, 2004.

Recebido em 22 de junho de 2016.

Aprovado em 26 de julho de 2016.