

A POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS EM UNIVERSIDADES, ENQUANTO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL ¹

RESUMO

Este trabalho analisa a execução do sistema de cotas, no sistema de ensino, olhando-o como política pública de ação afirmativa conducente à inclusão social. Baseia-se no estudo social voltado para políticas públicas e uso de dados secundários agregados. Ademais, não se realizou pesquisa de campo para levantamento de dados primários. Neste caso, o recurso à sociometria desenvolvida por Moreno (1992) constituiu-se em um sistema de avaliação da atração-repulsão entre alunos cotistas e não cotistas sujeitos da pesquisa. Os resultados indicam que o desempenho dos cotistas nos cursos estudados é semelhante ao dos alunos que entraram pelo sistema universal, em 2005 e 2006.

A análise dos cursos estudados não indica uma preferência clara de seus líderes, aqui chamados de os estudantes mais votados, tanto do segmento cotista, quanto do não cotista.

Estes aspectos permitiram apreciar a política de cotas como um instrumento de política pública de inclusão, bem mais do que apenas um recurso destinado a facilitar o acesso ao ensino formal do terceiro grau.

Palavras chave: Inclusão social. Ação afirmativa. Sistema de cotas.

Introdução

O objetivo deste artigo é demonstrar que a política de cotas pode funcionar como um caminho para a inclusão social – ainda que se reconheçam os seus limites e o caráter conjuntural de sua intervenção. Inclusão, aqui entendida, como desempenho quantitativo dos cotistas, bem como a sua aceitação no novo grupo social a que passam a pertencer na Universidade. Visa também fornecer subsídios para a avaliação da referida política pública. Comentando o viés elitista da universidade, observa Oliveira que “ao longo da história, as instituições de ensino superior têm se mostrado, em grande parte, refratárias às pressões externas e resistem às transformações radicais que as façam sofrer mudanças bruscas”

(OLIVEIRA et al, 2006, p.9).

No entender de Oliveira, as funções perenes das universidades, até a década de 1960, seriam: “transmissão da cultura; ensino de profissões; investigação científica e educação dos novos homens de ciência”. A partir do final da década de 60, os “três fins principais da universidade passaram a ser a investigação, o ensino e a prestação de serviços” (IBID). Ao longo dos anos, sociedade e universidade sofreram transformações, e agora está “tem não só o dever, mas também a responsabilidade social de reproduzir sua pesquisa, de forma aberta, a toda a sociedade”. (KUNSCH, 1992, p.27).

Neste contexto, acredita-se ser a política de cotas uma tentativa de minorar a realidade excludente da universidade brasileira, como também, colocar na pauta o debate sobre a democratização do acesso à universidade brasileira fazendo uma reflexão acerca do baixo número de jovens menos favorecidos que ascendem ao ensino superior brasileiro, discutindo a ampliação desse ingresso e de mecanismos mais equânimes nas políticas públicas, sem que haja perda de qualidade na formação. Esta é e tem sido a sua explicação e defesa original.

Por política pública, entende-se um comportamento propositivo, intencional, planejado e sistemático (AGUILAR, 1993). Além de sua institucionalidade estatal, implica três elementos: o desenho de uma ação coletiva intencional, o curso que efetivamente toma a ação como resultado das decisões e interações que comporta e os fatos reais que essa ação coletiva. As leis de cotas, por exemplo, que regulamentaram as políticas públicas de cotas universitárias para alunos oriundos de escolas públicas, para negros, dentre outras categorias, representam mecanismos sociais de políticas públicas que procuram promover condições de igualdade de oportunidades em relação ao ensino superior brasileiro.

A educação superior no Brasil se conformava, até os anos 1990, com a condição de ser um patrimônio reservado aos estudantes provenientes das camadas mais altas da população. Ainda que esta estrutura não se tenha modificado no essencial, nos últimos anos houve uma expansão bastante expressiva no sentido de superar esta limitação.

Afora os motivos de fundo humanitário e civilizatório que já justificariam o empenho em mudar esse cenário, de acordo com Braga (2008) e outros autores, a educação superior é vital para colocar a América Latina no caminho do desenvolvimento econômico e social sustentado, cuja chave consiste, na maior participação dos pobres e dos setores sociais

excluídos, através da mobilidade social.

Sustenta o Autor que a inclusão de pobres e das populações indígenas, no ensino superior, evita a perda de talentos e fornece um caminho possível para superar a pobreza. Nesta perspectiva, forte marginalização de segmentos excluídos requer políticas públicas de inclusão social, expressando o sistema de cotas para ingresso na Educação Superior essa preocupação pública, em um contexto que favorece, histórica e economicamente, em quase sua totalidade, o ingresso universitário à elite da sociedade Brasileira. Não se limita, portanto o assunto à facilitação do acesso, mas no mínimo à integração de pessoas antes marginalizadas no esforço de habilitação do país às exigências do Desenvolvimento.

Criado em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) teve sua população aumentada, quando, em 2004, o Ministério da Educação instituiu o Programa Universidade para todos (PROUNI) e vinculou a concessão de bolsas em instituições de ensino superior privadas à nota obtida no Exame (BRASIL, 2005). A participação foi ampliando à proporção que o Enem passou a ser visto como passaporte para a universidade. Segundo Tancredi (2009), o Ministro Fernando Haddad apresentou proposta de reformulação do Enem, na qual o mesmo seria utilizado como forma de seleção unificada nas universidades públicas federais. As universidades, por serem autônomas, poderão optar entre quatro possibilidades de utilização do novo exame, enquanto processo seletivo: como fase única, com o sistema de seleção unificada, informatizado e on-line; como primeira fase; combinado com o vestibular da instituição; ou ainda como fase única para as vagas remanescentes do vestibular.

INCLUSÃO OU EXCLUSÃO?

Vive-se, portanto, no Brasil uma angustiante luta pela ampliação da presença dos jovens entre 18 e 24 anos na Universidade. A meta estipulada pelo Plano Nacional de Educação, de 2000, que previa alcançar 30% dessa faixa etária em 2011 continua distante. O último levantamento censitário registrou um pequeno avanço, quando chegamos, em 2008, a 13,9% sobre essa população de jovens. Um novo Plano Nacional de Educação foi apresentado em

dezembro de 2010, com nova projeção, agora para 2022, quando se pretende colocar 33% dos jovens na universidade brasileira. Trata-se de uma taxa baixa quando comparada aos países centrais – EUA, Suécia, França, Reino Unido – em que esse percentual está entre 60 e 80% e mesmo quando comparada à posição dos países vizinhos do continente – Argentina, Cuba, Chile, Bolívia – onde a presença dos jovens no terceiro grau há muito tempo supera a casa dos 40% (GURGEL, 2007, p.21). Esta situação se agrava para os mais pobres, porque o acesso gratuito pelas

Universidades Públicas não é fácil, dado o pequeno número de vagas. Acresce a isto a dificuldade de continuação dos estudos, após o acesso à universidade. Os custos de manutenção e a necessidade de trabalhar torna muitas vezes inviável a continuação dos estudos para jovens das camadas pobres.

Nestas condições, a universidade acaba por se constituir em mais um fator de desigualdade ou de consolidação e aprofundamento da desigualdade existente.

A política de cotas, instituída pelo governo do Rio de Janeiro e difundida pelo governo federal, é, em poucas palavras introdutórias do assunto, uma reserva de percentual de vagas nas universidades públicas destinada a essa população sem acesso à Universidade, seja pela formação precária do ensino médio, seja pelas suas condições financeiras e familiares, muitas analfabetas ou semianalfabetas. Sem dúvida, adversidades prejudiciais à aprendizagem.

Historicamente, segundo Gomes (2001), já nos anos 1950, com Vargas, foi aplicado um tipo de política afirmativa, embora não fosse assim conhecida à época, quando da determinação de que as multinacionais instaladas no País reservassem dois terços das vagas para trabalhadores brasileiros. Diz, ainda, o Autor que a Lei no 5.465/68, conhecida como Lei do Boi, apresentava, igualmente, as mesmas características, ao determinar que 50% de vagas das escolas de níveis médio e superior de Agricultura e Veterinária fossem concedidas a agricultores e seus filhos, proprietários ou não de terras, residentes na zona rural.

Porém, apenas na década de 80, os grupos discriminados até então, começam a

- conquistar seus espaços e a lutar por seus direitos, através de participação nos movimentos, pelas eleições diretas e pelo estabelecimento da Assembleia Nacional Constituinte.

O sistema de cota fixa é um tipo de ação afirmativa, através do qual, em um processo competitivo por bens sociais, reserva-se um percentual de vagas para os membros de um

determinado grupo social, avaliado como historicamente prejudicado (ANDREWS, 1997).

Na realidade educacional brasileira, o número de negros diminui, à medida que aumenta o nível educativo: enquanto no nível básico corresponde a 53,2% do total desta população, na educação superior essa proporção cai para 23%, e no nível de pós-graduação encontram-se, aproximadamente, 17,6% de afrodescendentes (CEPAL, 2007).

Diversas organizações se mobilizaram para enfrentar esta realidade, com medidas de ação afirmativa que estão gerando alguns mitos e refutações, dentre os quais podem-se citar alguns (CEPAL, 2007):

– O sistema de reservas de cotas é inconstitucional, por não atender ao princípio de igualdade da Constituição Brasileira. Logo, a Constituição consagra, unicamente, a igualdade

formal e não aquela que deve garantir igualdade de oportunidades. As políticas de afirmação de direitos, portanto, não se apoiam no que preceitua a Constituição Brasileira;

– As cotas subvertem o princípio do mérito acadêmico, sendo este, para alguns, o único requisito que deve ser contemplado para o acesso à universidade. Já, na visão de outros, o mérito acadêmico reflete as profundas desigualdades da sociedade brasileira, uma vez que as oportunidades sociais ampliam e multiplicam as oportunidades educativas. Por conseguinte, as políticas públicas de reparo dessas injustiças são um imperativo ético;

– As cotas constituem uma medida sem valor, tendo em vista que o verdadeiro problema é a péssima qualidade da educação pública, nos níveis que antecedem a Universidade. De outro ponto de vista, os problemas de avanço na cobertura e qualidade não são sequenciais e devem ser enfrentados conjuntamente. A educação deve melhorar e ser mais democrática em todos os seus níveis;

– O sistema de reserva de cotas tende a baixar o nível acadêmico das universidades.

Outros contra-argumentam com pesquisas sobre o assunto, as quais apresentam resultados que mostram não ter havido perda de qualidade do ensino nas universidades que aderiram a este sistema.

Pode-se afirmar com Rawls (1997), que a justiça distributiva só pode ser alcançada, quando forem satisfeitos os dois princípios de justiça, isto é, o da liberdade igual e o da igualdade equitativa de oportunidades. Nessa concepção, as cotas nas universidades aparecem como uma tentativa de reverter a injustiça que acompanha a história da sociedade brasileira, qual seja, a exclusão de uma grande parcela da sociedade, em busca de condições para elevar

seu patamar social, cultural e econômico.

Sendo as instituições de ensino, principalmente as públicas, integrante, da estrutura básica da sociedade, elas deveriam ser, à luz dos princípios da justiça com equidade, distribuidoras de oportunidades para os menos favorecidos, e não formadoras privilegiadas de uma elite que pouco contribui para a divisão das vantagens provenientes da cooperação social (RAWLS, 1997).

Desigualdades na estrutura básica se tornam profundas, uma vez que a mesma influencia as aspirações dos indivíduos e o tipo de pessoas que querem ser. Ao garantir essa estrutura de expectativas iguais, assegura que a autoestima dos indivíduos e de grupos sociais será mantida e a cooperação será justa. Rawls (1997, p. 54), com sua teoria da justiça, volta-se há “estrutura básica da sociedade”, não aos interesses particulares dos cidadãos, pois “os princípios da justiça de instituições não devem ser confundidos com os princípios que se aplicam a indivíduos e a suas ações especialmente circunstanciais”.

Ao trazer-se o pensamento de Rawls para o caso brasileiro, pode-se entender que esse tipo de justiça esteja muito distante, haja vista a fragilidade da democracia existente em nosso País e suas desigualdades. Para aplicar as ideias de Rawls, seriam necessárias reformas institucionais em diferentes áreas sociais, principalmente no que diz respeito à educação, fundamentada como um aprendizado moral, um processo que encaminha os indivíduos para a autonomia. Castro (1997) reforça este argumento, quando explicita que o Brasil carece de políticas públicas e, até mesmo, de um contrato social.

CONCLUSÃO

As condições sociais e educacionais produzidas pelo sistema de cotas oferecem perspectivas razoáveis de ascensão econômico-social, o que, como se disse no início, é uma das finalidades da inclusão que se reclama. É evidente que as condições econômicas e as consequências, as marcas, deixadas naqueles estudantes, não estão completamente superadas e apagadas. Não se pode igualmente desconhecer que essas perspectivas não são unilaterais, a menos que se dê ao conceito de empregabilidade a magia que muitos lhe atribuem. É necessário que as condições econômicas gerais do país e, porque não falar, da sociedade global, também ofereçam empregabilidade para que esse esforço do sistema de cotas não se

esvaia pelas crises sucessivas. Há ainda o fato de que a maioria dos alunos cotistas chega com grande deficiência de conteúdo, como provam os resultados por eles obtidos no exame vestibular. Essa deficiência, que os faz vivenciar a diferença em relação aos seus colegas e conhecer dificuldades adicionais, é também um desestímulo à continuar. É, portanto, necessário dizer que, a despeito da evidente determinação do estudante

cotista, a política de cotas necessita de algo mais do que simplesmente a reserva de vagas.

Outro ponto que merece destaque refere-se à temporariedade da política de cotas, pois, ao incrementar-se o investimento no ensino de base, como forma de garantir a igualdade de condições dos alunos provenientes de escolas da rede pública, tal política tornar-se-á desnecessária. É sempre bom lembrar que a política de cotas é uma política que se pretende conjuntural, portanto, a ser substituída por políticas públicas estruturais ou pelo efeito positivo e corretivo de políticas públicas estruturais.

Mas vale reconhecer que a sua implementação nas universidades, além de incluir social e culturalmente, constitui-se em uma forma de pressionar os responsáveis pela educação, para que haja um maior investimento nessa área. Ao contrário de estimular a acomodação, a presença da política de cotas estará sempre lembrando que algo de mais profundo é necessário fazer para tornar efetiva e menos onerosa à sociedade a inclusão desses segmentos sociais despossuídos.

. Não obstante, não se deve perder de vista, como já foi lembrado, o cenário em que opera a política de cotas, uma vez que o tema tratado é a inclusão. São muitas as dificuldades para que políticas compensatórias e inclusivas possam ser substituídas com brevidade. As Instituições

públicas são gratuitas em sua maioria e atendem a um quarto do universo geral de matrículas, o que ocasiona, geralmente, uma concorrência elevada, chegando a alcançar a marca de 20 candidatos para cada vaga, como dissemos na introdução. São exigências que dão prosseguimento à exclusão que vem do berço pobre, do candidato que não tem um bom curso médio e, menos ainda, recursos para uma preparação para esse Vestibular.

A combinação destes elementos – desempenho acadêmico e acolhimento - mutuamente potencializadora, parece não deixar dúvida de que se observa um processo capaz de abrir portas econômicas e sociais, com possíveis repercussões no plano da cidadania.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, L. F. 'Estudio introductorio'. In: _____. La hechura de las políticas. Ciudad de México: Miguel A. Porrúa, 1993.
- ALDERFER, C. Na empirical test of a new theory of human needs. *Organizational Behavior and Human Performance*, n. 4, p. 142-75, 1969.
- ANDREWS, G. R. Ação Afirmativa: um modelo para o Brasil. In: SOUZA, J. (Org.), *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil - Estados Unidos*. Brasília, DF: Paralelo 15, 1997. p. 13-17.
- BARBOSA, Heloiza. Por que inclusão? Maio 1999. Disponível em: <<http://www.defnet.org.br/heloiza.htm>>. Acesso em: 10 dez 2009.
- BEZERRA, T. O. C. A política de cotas em universidades e inclusão social: desempenho de alunos cotistas e sua aceitação no grupo acadêmico. 187 f. 2011. Tese (Doutorado em Ano XV – v. 27 nº 2/2012) Educação) – Universidad de la Empresa, Montevideu, Uruguai, 2011.
- BLATT, Ivo. A universidade do século XXI: lugar de exclusão ou de inclusão social?– *UNIrevista*, vol. 1, n 2, abril 2006. URI/UNISINOS, Disponível em: <http://www.fw.uri.br/publicacoes/revistach/artigos/capitulo_9.pdf>. Acesso em: 10 set. de 2008.
- BRAGA, Mauro Mendes. Inclusão e equidade: desafios para a educação superior na América Latina e no Caribe na próxima década [estudo de caso da UFMG]. Disponível em: <<http://www.cres2008.org/upload/.../Mauro%20Mendes%20Braga.doc>>. Acesso em: 10 set. 2008.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional De Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Exame Nacional Do Ensino Médio (Enem): Fundamentação Teórico-Metodológica. Brasília, DF: INEP, 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional De Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior. Brasília, DF: INEP, 2011.
- CASTRO, Claudio de Moura. Tratar mal os pobres é um mau negócio. *Veja*, 15 jan.1997.
- COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: Cepal, 2007. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_Cap3_Educacion.pdf>. Acesso em: 20 out. 2008.

GOMES, Joaquim. B. B. Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GURGEL, Claudio. A educação superior entre o valor e a mercadoria. In: Universidade e Sociedade, ano XVI, no 39, pp. 17 a 27, São Paulo, ANDES, 2007.

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pobreza, número de pessoas pobres, DF: IPEA. 2011. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 31. março. 2011.

KUNSCH, Margarida Ma K. Universidade e Comunicação na Edificação da Sociedade. São Paulo: Edições Loyola, 1999 Pesquisas Educacionais Aluísio Teixeira. Brasília, DF, 2006. Disponível em

http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B4DDC9880-A5C8-433B-B58A-B2CCE2284C49%7D_MIOLO%20TEXT0%20PARA%20DISCUSSÃO%2023.pdf. Acesso

em 17 de abril de 2011.

OLIVEIRA, M. K. de. Vygotsky: aprendizado e desenvolvimento: um processo sócio-histórico. 4. ed. São Paulo: Scipione, 1999.

RAWLS, John. Uma Teoria da Justiça. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SARAVALI, E. G. Dificuldades de aprendizagem e interação social: implicações para a docência. Taubaté: Cabral Editora; Livraria Universitária, 2005.

TANCREDI, Letícia. Ministro propõe novo Enem como forma de acesso a universidades federais. Portal MEC, Brasília, DF, 25 mar. 2009. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12692&Itemid=86>. Acesso em: 14 jan. 2010.

TEIXEIRA, F.C.; KUBO, O. M. Características das interações entre alunos com Síndrome de Down e seus colegas de turma no sistema regular de ensino. Rev. Bras. Ed. Esp. Marília. v.14, n.1, pp.75-92, jan./abr.2008