

BEATRIZ MARTINS

POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA

SISTEMA DE COTAS

SÃO BERNARDO DO CAMPO

2016

RESUMO

No Brasil, as políticas de ações afirmativas, que se traduzem pelas cotas sociais e raciais, programa de bônus e cursos preparatórios gratuitos ou subsidiários como formas alternativas para o acesso às universidades públicas é um assunto amplamente debatido na atualidade.

Este ensaio levanta os principais argumentos em torno desta questão analisando, na medida do possível seus principais pontos positivos e negativos e comparando o que se propõe fazer em nosso país com experiências similares levadas a cabo em outras nações ao redor de todo o globo.

Palavras-chave: cotas raciais, ação afirmativa, universidades públicas.

INTRODUÇÃO

Este ensaio tem o objetivo de analisar as quotas sociais e raciais, os programas de bônus e os cursos preparatórios gratuitos ou subsidiados como formas alternativas para o acesso às universidades públicas no Brasil. Doravante, chamaremos este conjunto de medidas de políticas de ação afirmativa, expressão que definiremos oportunamente.

O tema tem sido alvo de muitos debates, mas raramente vemos seus apoiadores ou opositores analisarem o que aconteceu nos países em que estas políticas foram implantadas, o que nos forneceria dados reais sobre o que podemos aguardar delas em futuro próximo.

Este é um assunto particularmente importante, pois envolve, entre outras coisas, uma discussão em torno da meritocracia nos processos seletivos que conduzem aos cursos superiores. Os testes internacionais de educação mostram a precariedade da educação pública brasileira. O ensino superior sofrerá uma queda de qualidade ao receber alunos vindos de um sistema educacional deficiente?

Estudaremos as mudanças ocorridas até aqui e como essas políticas afirmativas podem afetar as condições socioeconômicas das parcelas da população que têm mais dificuldade em entrar na universidade pública por meio de vestibular que adota critérios exclusivamente acadêmicos.

Embora existam muitas opiniões a respeito deste assunto, o que temos de concreto são os resultados alcançados pelas diversas nações que adotaram as políticas de ação afirmativa ao redor de todo o globo. Neste sentido, um fato se destaca: em todos os países que adotaram as ações afirmativas, independente da diversidade dos contextos regionais e de suas respectivas particularidades históricas e sociais, as consequências foram invariavelmente as mesmas.

Partindo desta constatação, definiremos o que é ação afirmativa e em que consiste a lei de cotas, analisando sua viabilidade à luz do que nos explica uma lei fundamental da economia, a lei da escassez.

DESENVOLVIMENTO

1. Ações Afirmativas

O ex-ministro Joaquim Barbosa, ex-presidente do STF e autor do livro *Ação afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade: O Direito como Instrumento de Transformação Social. A experiência dos EUA*, assim se expressou sobre as ações afirmativas:

“Ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido – da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito.”

Como as ações afirmativas normalmente consistem numa série de medidas cujo objetivo é sanar a desigualdade de oportunidades sociais relacionadas a características biológicas ou sociológicas de certos grupos presentes na sociedade, é comum seus promotores defenderem seu caráter temporário. Roberta Fragoso Menezes Kaufmann (2007) descreve as ações afirmativas como “um instrumento temporário de política social, praticado por entidades privadas ou pelo governo, nos diferentes poderes e nos diversos níveis, por meio do qual se visa a integrar certo grupo de pessoas à sociedade, objetivando aumentar a participação desses indivíduos sub-representados em determinadas esferas, nas quais tradicionalmente permaneceriam alijados por razões de raça, sexo, etnia, deficiências físicas e mentais ou classe social.”

Com o objetivo de aumentar a participação dos indivíduos sub-representados em certas esferas, integrando-os à sociedade, é que se instituiu no Brasil a Lei Nº 10.588/2002, a lei de cotas, cujos artigos podemos ler a seguir:

Art. 1º: Fica criado o Programa Diversidade na Universidade, no âmbito do Ministério da Educação, com a finalidade de implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros.

Art. 2º: O Programa Diversidade na Universidade será executado mediante a transferência de recursos da União a entidades de direito público ou de direito privado, sem fins lucrativos, que atuem na área de educação e que venham a desenvolver projetos inovadores para atender a finalidade do Programa.

Parágrafo único. A transferência de recursos para entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que atendam aos requisitos do caput, será realizada por meio da celebração de convênio ou de outro instrumento autorizado por lei.

Art. 4º: Fica autorizada a concessão de bolsas de manutenção e de prêmios, em dinheiro, aos alunos das entidades a que se refere o parágrafo único do art. 2o.

Art. 5º: Os critérios e as condições para a concessão de bolsas de manutenção e de prêmios serão estabelecidos por decreto.

Art. 6º: Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em seguida, questionaremos a viabilidade destas medidas que visam combater e atenuar as desigualdades econômicas e sociais conferindo tratamento jurídico diferenciado a determinados grupos.

2. Lei de Cotas X Lei da Escassez

Segundo nos explicam os autores Paul e Ronald Wonnacott, em seu livro *Economia*, apesar de os nossos desejos serem praticamente ilimitados e movidos tanto

por nossas necessidades biológicas, quanto pela ambição que nos leva a desejar mais que o mínimo necessário, nossa capacidade produtiva, todavia, não é ilimitada.

Paul e Ronald Wonnacott explicam que:

“Todos os desejos não podem ser satisfeitos devido a um segundo fato fundamental. Embora nossa capacidade produtiva seja grande, não é sem limite. Existe um certo número de pessoas na força de trabalho, e dispomos de uma quantidade determinada de máquinas e fábricas. Em outras palavras, os nossos recursos são limitados.”

E prosseguem:

“Com desejos ilimitados e recursos limitados, enfrentamos o problema fundamental da economia, a escassez. Não podemos ter tudo que desejamos; temos que escolher.”

Pode-se dizer que durante toda a história da humanidade a norma sempre foi a escassez, não a abundância generalizada. Tampouco existiu época em que houvesse um perfeito equilíbrio e uma justa e igualitária distribuição de todos os bens de modo que cada um pudesse realizar todos os seus desejos em pé de igualdade com os demais. Pelo contrário, sempre houve desigualdade. A escassez e a pobreza sempre superaram a prosperidade e a riqueza.

As ideias contidas na lei de escassez se aplicam perfeitamente às políticas de ação afirmativa. Thomas Sowell, autor do livro *Ação Afirmativa ao Redor do Mundo*, referindo-se, entre outras coisas, à implantação de cotas para corrigir disparidades na representação dos diferentes grupos da sociedade, assim se expressa:

“Em síntese, a representação equilibrada de grupos, considerada norma, é difícil ou impossível de ser encontrada em qualquer lugar, enquanto a desigual, que é vista como desvio a ser corrigido, permeia as mais distintas sociedades. As pessoas são diferentes – e isso ocorre há séculos. É difícil imaginar como elas poderiam não ser diferentes, uma vez que uma gama enorme de distintos fatores históricos, culturais, geográficos, demográficos e outros dá forma a habilitações, hábitos e atitudes particulares a grupos diferentes.”

Ainda que em determinado momento da história de uma nação seus governantes conseguissem promover a igualdade de recursos e condições entre todos, o que eventualmente até poderia ser feito temporariamente, nem por isso deixaríamos de ter uma completa desigualdade de resultados, o que faria com que constantemente a desigualdade entre diferentes grupos fosse alimentada.

Isso coloca em xeque a argumentação dos que defendem as políticas de ação afirmativa como medidas apenas temporárias, o que nos leva à seguinte reflexão.

2. Temporário ou permanente?

No prefácio que escreveu para a edição brasileira de seu livro *Ação Afirmativa ao Redor do Mundo*, Thomas Sowell explica ser “notável que várias das consequências que se seguiram à adoção da ação afirmativa sejam as mesmas, apesar dos diferentes contextos nas diferentes regiões do mundo”.

Vejamos então como ele descreve esta experiência na Inglaterra para, então, verificarmos se existe ou não um paralelo com a nossa realidade.

Escreve Sowell:

“O inglês Lord Scarman expressou uma opinião que é comum a todos os que iniciam ação afirmativa em muitos países:

Podemos – e no caso atual devemos – aceitar que a lei penda em favor de um grupo à custa de outros, defendendo-a como expediente temporário no processo de balanceamento que tem de ser exercitado quando e onde houver desigualdade econômica e social.

Contudo, esse pronunciamento confiante pressupõe um grau de controle que se mostrou ilusório em um país atrás do outro. Além do mais, “quando e onde houver desigualdade econômica e social” abarca, praticamente, todo o mundo e toda a história da humanidade. Um programa “temporário” para eliminar uma condição que existe há séculos é quase uma contradição de termos. A igualdade de oportunidades pode ser obtida dentro de um período plausível de tempo, mas isso é totalmente diferente da eliminação da desigualdade de resultados.”

O autor diz que é uma contradição de termos utilizar um programa que se pretende temporário para eliminar uma condição que é praticamente constante na história das mais diferentes sociedades.

O Brasil, ao que tudo indica, caminha na direção de não somente prosseguir indefinidamente com estes programas que seus idealizadores e defensores a princípio

alegavam ser apenas temporários, como estendê-los para muito além do que foi previsto inicialmente.

Se originalmente eram reservadas cotas apenas para as salas de aula, hoje elas se estendem também aos concursos públicos. Nos próximos anos, os cargos públicos sujeitos a concurso serão preenchidos em maior número pelos grupos favorecidos pela lei de cotas. No caso dos cargos que exigem nível universitário, o indivíduo contemplado pelas cotas estará se beneficiando uma segunda vez sobre os não cotistas, uma primeira vez quando se lhe assegurou uma vaga na universidade para que pudesse se igualar às mesmas condições dos demais, outra quando, já formado, lhe reservaram também uma porcentagem das vagas em concursos públicos.

Dois efeitos positivos e imediatos sentidos na vida dos cotistas, neste caso, são o seu ingresso em maior número no serviço público, atualmente tão cobiçado, e a consequente elevação de suas rendas, haja vista o setor público remunerar bem, além de garantir estabilidade.

4. A Questão do Mérito

Quando a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei das Cotas, reservando 50% das vagas das universidades federais aos alunos de escolas públicas, ela vetou o 2º artigo, que previa selecionar os alunos por meio de um coeficiente de rendimento, bastando, então, apenas seu desempenho no Exame Nacional de Ensino Médio, o Enem. Com isso, abriu-se metade das vagas em nossas Universidades Federais para um público não selecionado pelo mérito.

O jornalista Reinaldo Azevedo explicou as possíveis consequências desta decisão em um texto em seu blog hospedado na Veja.com:

“Na prática, a lei estabelece que metade das 240.000 vagas mantidas nas federais não serão mais ocupadas segundo o mérito acadêmico dos candidatos. A disposição se choca frontalmente com um pilar do ensino superior de qualidade: a manutenção da excelência em todos os níveis – discente e docente –, com o objetivo de fazer avançar o conhecimento, rendendo frutos para toda a sociedade. Ao invés disso, busca pretensamente corrigir uma distorção de fato existente – o escasso acesso de estudantes de escolas públicas à educação superior pública. A lei, porém, não atua de forma alguma na razão do problema:

a péssima qualidade (com raras exceções) da formação básica oferecida por governos das três esferas. Dessa forma, não está claro qual problema pretende combater.

Do ponto da qualidade da produção acadêmica, a lei pode ter consequências jamais desejadas para quem busca a excelência. Ao lado de suas congêneres estaduais, as 59 universidades federais são, em conjunto, responsáveis pela parcela mais importante da produção de pesquisa e conhecimento do Brasil. Respondem por 86% dos artigos científicos publicados internacionalmente, como mostrou a reportagem de VEJA desta semana “O grande erro das cotas”. Atingir esse nível só é possível quando as instituições atraem para si os professores e os alunos mais bem preparados. Agora, a lei coloca nesse seleto grupo cotistas vindos do deficiente ensino público.

A culpa de tal desnível não é, evidentemente, dos cotistas, mas das escolas. Segundo dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) relativos ao ensino médio, ciclo imediatamente anterior ao superior, as escolas públicas obtiveram média de 3,4 numa escala de 0 a 10 – as privadas participantes da avaliação ficaram com nota 5,7. A lei agora sancionada não traz nenhum mecanismo para reverter tal fracasso. Pode até ajudar a mascarar-lo ao reservar vagas para estudantes que, de outra forma, não teriam acesso às federais.”

Como se pode depreender da leitura do texto de Azevedo, nossas escolas públicas são incapazes de fornecer ao Ensino Superior alunos capacitados a manter o padrão de excelência que se espera de tais instituições. A culpa, ressalte-se, não é dos cotistas, porém, ao abrir mão do coeficiente de rendimento como meio de selecionar candidatos a uma vaga no Ensino Superior, a nação abre mão de se lutar por uma melhor escola de Ensino Fundamental e Médio, comprometendo, inclusive, a qualidade da produção científica no Ensino Superior.

As cotas descartam a meritocracia. Com isso, universidades recebem alunos não suficientemente qualificados e correm o risco de perderem qualidade. Os ensinos fundamental e médio, por sua vez, são abandonados, uma vez que independente de qualquer desempenho, seus alunos tem metade das vagas garantidas na universidades.

Recordemos o que José Otávio Costa Auler Júnior, então diretor interino da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, escreveu para o jornal Folha de São Paulo, em 18/02/2013:

“A nova política de cotas de São Paulo terá impacto negativo na qualidade dos alunos. O prejuízo para universidades pode ser irreparável.

No momento em que projeto do governo paulista propõe novas regras para o acesso às universidades públicas estaduais, devemos analisar qual é a finalidade e o papel das mesmas em uma nação que pretende se inserir num mundo globalizado e competitivo.

Nesse sentido, acreditamos que a nova política tenha um impacto negativo na qualidade dos alunos selecionados, forçando as instituições a uma mudança no seu foco principal, com a destinação de recursos e esforços para absorver estudantes ainda necessitando de reforço de conhecimento e habilidades. Os efeitos negativos serão sentidos após alguns anos, podendo acarretar prejuízos irreparáveis.”

5. Incentivo

Thomas Sowell escreve:

“Na Malásia os estudantes que se consideram com o futuro assegurado não são pressionados pelo bom desempenho. Nos Estados Unidos, um estudo das universidades de negros revelou que mesmo os estudantes que planejavam fazer pós-graduação mostraram pouca preocupação com a necessidade de se prepararem porque acreditavam que certas regras seriam simplesmente reservadas para eles.

Tanto os grupos preferenciais quanto os não preferenciais podem relaxar em termos de esforços – os primeiros, porque o trabalho a todo vapor é desnecessário, e os outros, porque o engajamento máximo pode ser em vão.”

As dificuldades enfrentadas por nossos professores em sala de aula são mostra de um quadro bastante preocupante. Temos toda uma geração bem pouco comprometida com a educação e com a verdadeira aquisição de conhecimento e cultura, esta falta de interesse se reflete no desempenho de nossos alunos nos testes internacionais de educação, nos quais invariavelmente ficam nas últimas colocações.

6. Classificação e Reclassificação

Outra forma pela qual as políticas afirmativas afetam as condições socioeconômicas das parcelas da população contempladas pelas cotas diz respeito a um fator ainda superficialmente estudado no Brasil: o modo como as pessoas passam a se reclassificar após a implementação de tais medidas.

Vejamos o contraste entre a realidade americana e a brasileira.

Thomas Sowell relata o seguinte caso:

“O número de indivíduos que se declararam índios americanos no censo dos EUA na era da ação afirmativa cresceu a uma taxa que ultrapassou qualquer expectativa que pudesse ser feita de crescimento biológico de uma população. Além do mais, o detalhamento dos dados do censo mostrou que a quantidade de índios americanos aumentou com o tempo dentro da mesma etnia – uma impossibilidade biológica que se tornou possível graças à reclassificação dos mesmos indivíduos. Por exemplo, o número de índios americanos com idade entre 15 e 19 anos em 1960 era um pouco abaixo de 50 mil. Porém, vinte anos mais tarde, quando essas mesmas pessoas deveriam estar com idade entre 35 e 39 anos, existiam mais de 80 mil índios americanos.”

No Brasil, interpretando os dados fornecidos pelo IBGE, a Fundação Cultural Palmares apresenta-nos uma realidade bem distinta: dispomos dos dados apresentados no artigo publicado pela Fundação Cultural Palmares, conforme segue abaixo:

“Cresce o número de pessoas que se autodeclararam negras, segundo o IBGE

O Censo Demográfico 2010 – Características Gerais da População, Religião e Pessoas com Deficiência, divulgado na última semana pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra que apesar de já ser predominante no Brasil, a população negra ainda sofre com a desigualdade racial.

Em comparação com o Censo realizado em 2000, o percentual de pardos cresceu de 38,5% para 43,1% (82 milhões de pessoas) em 2010. A proporção de pretos também subiu de 6,2% para 7,6% (15 milhões) no mesmo período. Esse resultado também aponta que a população que se autodeclara branca caiu de 53,7% para 47,7% (91 milhões de brasileiros).

O analista socioeconômico do IBGE, Jefferson Mariano, afirma que essa mudança de cenário faz parte de uma mudança cultural que vem sendo observada desde o Censo de 1991. “Muitos que se autodeclaravam brancos agora se dizem pardos, e muitos que se classificavam como

pardos agora se dizem pretos. Isso se deve a um processo de valorização da raça negra e ao aumento da autoestima dessa população”, diz.

O mesmo fato é interpretado de maneiras bastante distintas por americanos e brasileiros. Os americanos, que normalmente dispõe de pesquisas e dados muito precisos, além de mais tempo decorrido desde que se iniciaram as políticas afirmativas, puderam constatar que um número expressivo de pessoas se autodeclarou índia para gozar dos benefícios advindos desta situação.

No Brasil, o mesmo fenômeno foi descrito como “uma mudança cultural, um processo de valorização da raça negra e um crescimento da autoestima dessa população”

Entretanto, uma instrução Normativa do Ministério do Planejamento e Gestão (MPOG), regulamentou recentemente que o candidato a concurso que se declarar negro terá de prová-lo presencialmente.

A lei de cotas no Brasil é muito recente para que possamos concluir com certeza se as pessoas estão se reclassificando racialmente movidas pelo fortalecimento de sua autoestima ou pelos benefícios que dela podem receber.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história recente das nações mostra que país algum se tornou grande e importante no cenário internacional sem antes investir pesadamente na educação de suas crianças e adolescentes. O Brasil, entretanto, parece querer criar um atalho rumo ao topo, abrindo mão de realmente investir em sua educação de Base para, apenas com a caneta dos burocratas, através de políticas públicas, criar números reais que não correspondem a realidade alguma. Expliquemos: uma pesquisa conduzida pela Universidade Católica de Brasília demonstrou que 50% dos universitários brasileiros não conseguem compreender o que leem, ou seja, são analfabetos funcionais.

O aumento do número de estudantes universitários vindos da escola pública aumentou. Este é um dado real, entretanto, se metade destes alunos não consegue compreender o que lê, a universidade tem quantidade, não qualidade. Tais estudantes continuam a ser vítimas de uma educação básica deficiente em um país que ainda não conseguiu compreender o verdadeiro papel da universidade.

Universidades não são um campo político onde governantes podem promover seus programas sociais. Universidades devem ser centros onde são desenvolvidas e transmitidas a ciência, a tecnologia e a alta cultura.

A China, que pretende consolidar-se definitivamente como uma grande potência, sabe disso e planeja, num futuro próximo, ter 10 de suas universidades entre as 20 melhores do mundo.

Não consta que estejam abrindo mão da meritocracia como fator de acesso aos seus cursos, antes, estão investindo pesadamente na educação de Base para que suas instituições de ensino superior recebam os mais bem preparados jovens, aqueles que, de posse da cultura, ciência e tecnologia que a universidade tem por função transmitir-lhes, vão dar continuidade à produção científica do país, alçando-o e mantendo-o entre os mais prósperos e desenvolvidos países do mundo.

O Brasil, todavia, optou por um caminho diferente, abrindo mão do mérito e colocando em risco a excelência e a produtividade, em busca de uma questionável inclusão.

Afinal, as cotas e demais benefícios concedidos a alguns grupos desfavorecidos atualmente são apresentadas como medidas temporárias. Ocorre que em tempo algum em toda a história da humanidade o problema da desigualdade foi solucionado. Ele é

uma constante. Logo, não seria errôneo concluir que as políticas de ação afirmativa não são temporárias, mas permanentes.

Se tais medidas se estenderem indefinidamente, elas serão a causa daquilo que propunham combater: a desigualdade. O governo de plantão escolherá o grupo a ser favorecido, exercendo seu poder sobre todos. Os que se beneficiarem das cotas verão aumentadas sua autoestima, sua renda, sua estabilidade, suas possibilidades de progresso e acesso à melhor educação.

Em contrapartida, o conceito de *mérito* terá desaparecido da mente de uma parcela considerável da população. Coisa semelhante ocorrerá com a ideia de *incentivo*. Esforçar-se ou não por algo terá se tornado um elemento secundário, uma vez que o governo se tornou um juiz supremo a decidir a sorte de todos. A sorte de uma pessoa será decidida pela cor de sua pele. Sempre culparemos o passado pela nossa incapacidade atual de resolvermos nossas diferenças. Divididos, aceitaremos a tutela de um governo composto por pessoas tão falhas quanto nós mesmos.

Em diversas ocasiões ao longo da história da humanidade homens e mulheres progrediram não por causa de seus governos, mas apesar deles. A nossa noção de humanidade se empobreceu de tal forma que reduzimos tudo ao fator econômico.

Se em busca de uma igualdade impossível, abirmos mão daquelas características que nos tornam humanos, em troca de compensações transitórias, em breve um corpo de burocratas moralmente falidos e corrompidos ditará nosso destino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Kaufmann, Roberta Fragoso Menezes. Ações afirmativas à brasileira: necessidade ou mito? A implementação para negros como mecanismo concretizador de direitos fundamentais. Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil

Soweel, Thomas. Ação afirmativa ao redor do mundo. Um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais. Tradução Joubert de Oliveira Brízida. Editora: É Realizações.

WOONNACOTT, Paul; WOONNACOTT Ronald. Economia. Tradução Yeda Crusius e Carlos Crusius. Editora: McGraw-Hill, 1982.

<http://www.palmares.gov.br/?p=21203>