

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: ANALISANDO A POLÍTICA DE COTAS E A UTILIZAÇÃO DO ENEM/SISU NA UENF

Shirlena Campos de Souza Amaral

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em
Sociologia e Direito (PPGSD) da UFF
E-mail: shirlenacsamaral@yahoo.com.br

Marcelo Pereira de Mello

Professor do Programa de Pós-Graduação em
Sociologia e Direito (PPGSD) da UFF
E-mail: mpmello@unisys.com.br

RESUMO: A pesquisa se constitui na análise sobre a política de cotas para negros e carentes, como medida de inclusão social, a partir do sistema pioneiro implantado nas universidades estaduais do Rio de Janeiro, no Brasil. Objetiva-se examinar se a fragilidade da política de cotas para negros averiguada na UENF, nos anos de 2004 a 2005, quanto à conquista efetiva de inserção de negros pobres no ensino superior público fluminense, se mantém até 2011 e se é perceptível a ociosidade no preenchimento das vagas igualmente na modalidade das cotas para estudantes de escolas públicas. Em análise seguida, avaliamos a utilização do ENEM/SISU para o acesso aos cursos de graduação da UENF, buscando identificar possíveis interferências da utilização do ENEM/SISU na política de cotas para negros e carentes na instituição, como medida de inclusão social.

Palavras-chave: política pública de cotas; ENEM/SISU; acesso à universidade.

ABSTRACT: The research aims to analyze the policy of quotas for black and poor, as a measure of social inclusion, from the pioneering system deployed in the state universities of Rio de Janeiro, in Brazil. The objective is to examine whether the fragility of the policy of quotas for blacks in the UENF in the years 2004 to 2005, as the achievement of effective inclusion of poor blacks in higher education state, is maintained until 2011 and idleness is noticeable in filling vacancies also in the form of quotas for students from public schools. In analysis then evaluated using the ENEM/SISU for access to undergraduate programs of UENF, seeking to identify possible interference of using ENEM/SISU policy of quotas for blacks and poor in the institution, as a measure of social inclusion.

Keywords: public policy of quotas; ENEM/SISU; access to university.

Apresentação

Nas últimas décadas, políticas públicas têm sido formuladas em diferentes níveis de governo com vistas a impulsionar as bases da igualdade e da justiça na sociedade brasileira. Nesse contexto, políticas e programas de ação afirmativa passaram a ocupar o centro das discussões sobre acesso ao ensino superior. Nas universidades públicas brasileiras as políticas afirmativas, estabelecidas por leis ou resoluções dos conselhos universitários, especialmente, os sistemas de reservas de vagas – a tão conhecida *política de cotas* para grupos específicos, em geral os identificados como negros ou afro-descendentes, os egressos de escolas públicas e a população carente – emergiram com a finalidade de democratizar o acesso ao ensino superior e reduzir as desigualdades sociais e étnicas presentes no Brasil.

Já é possível identificarmos uma tendência à adesão de políticas de ação afirmativa pelas universidades brasileiras (Machado, 2007; Heringer e Ferreira, 2009). O Estado do Rio de Janeiro, no que tange a instituição de programas de “Ações Afirmativas” no âmbito educacional, vem se destacando no objetivo de minimizar o problema do acesso de estudantes negros e pobres ao ensino superior público. A visibilidade dessas medidas afirmativas deu-se em meio às divergências em torno do sistema de cotas com base na “raça” e/ou “classe” para acesso às universidades públicas a partir da denominada “política de cotas” implementada na UERJ e na UENF. Nessas universidades novos critérios de seleção e admissão em seus cursos de graduação foram fixados em decorrência da força de leis estaduais e passaram a reservar um percentual de vagas para estudantes oriundos da rede pública estadual de ensino e para a população negra e parda já no processo seletivo 2002/2003.

É esta experiência pioneira de cotas para negros e carentes na educação pública superior que trazemos para a nossa reflexão.

Nesse trabalho, retornamos ao contexto histórico da política de cotas para negros e carentes na UENF, apresentando o movimento de implantação de medidas marcantes da política. Enfatizamos as inúmeras mudanças sofridas na legislação sobre cotas e as contradições nelas presentes, no decorrer de quatro gestões governamentais – Anthony Garotinho, Benedita da Silva, Rosinha Garotinho e Sérgio Cabral – a partir de análise da literatura e de fontes documentais. A UENF e a UERJ foram pioneiras na implementação da política de cotas, com destaque para a UENF que foi ainda a primeira universidade estadual a aderir ao Sistema de Seleção Unificada (SISU), já em sua primeira edição, em 2009. A partir de 2010 incluiu todos os seus cursos de graduação presenciais no sistema, selecionando seus alunos por meio das provas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Num segundo momento, avançamos na análise do impacto das cotas raciais na UENF, com o intento de responder às duas questões: a política de cotas para negros e carentes tem ampliado o

acesso de estudantes negros e pobres no ensino superior da UENF? A utilização do ENEM/SISU está interferindo no desenho da política de cotas para negros e carentes na instituição enquanto mecanismo de inclusão social? Mediante levantamento junto a uma base de informações recolhidas em fontes primárias (legislação, editais, estatísticas, dentre outras informações) junto à Pró-Reitoria de Graduação da UENF (PROGRAD), iremos diagnosticar, em primeiro lugar, de forma mais acurada, a política de cotas para negros e carentes na UENF, enquanto mecanismo de inclusão social, utilizando o exame por um maior lapso temporal, focalizando o período de 2004 a 2011. Atentos à incapacidade da política de cotas para “negros” no ensino superior público fluminense, averiguada por Amaral (2006), no *caso* da UENF, entre os anos de 2004 a 2005 – que foi de 12,52% para 4,05% – pretendemos examinar se a ineficácia se mantém para o período imediatamente posterior até 2011, e se até este mesmo ano continua a haver igualmente ociosidade no preenchimento das vagas na modalidade das cotas para estudantes de escolas públicas. Em seguida, vamos avaliar a utilização do ENEM/SISU para o acesso aos cursos de graduação da UENF, buscando identificar possíveis interações entre o ENEM/SISU e a política de cotas para negros e carentes na instituição, como medida de inclusão social.

Cotas enquanto política de ação afirmativa no ensino superior

Nos últimos anos, o ensino superior estabeleceu-se como uma das principais áreas em que foram implantadas políticas e programas de ação afirmativa. Uma nova função da educação pública superior ganhou força e vem sendo amplamente discutida em razão das cotas para estudantes negros e carentes enquanto uma política de inclusão social, e como forma de ampliar o acesso de minorias raciais e grupos sociais economicamente desfavorecidos na universidade.

Em sentido amplo, políticas com viés afirmativo existem no Brasil há bastante tempo. No campo do trabalho, por exemplo, por determinação contida nos Arts. 93 da Lei 8213 de 1990, e 36 do Decreto Federal 3.298 de 1999, a empresa com 100 ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência¹. No que respeita especificamente à educação podemos exemplificá-las com a chamada Lei dos Dois Terços, da década de 1930, “para garantir a participação majoritária de trabalhadores brasileiros nas empresas em funcionamento no Brasil, numa época em que muitas firmas de propriedade de imigrantes costumavam discriminar os trabalhadores nativos” (Medeiros, 2004, p.

¹ Araújo, Josemar F.; Mello, Marcelo Pereira de. (2010). Cotas para pessoas com deficiência no mercado de trabalho: uma linha tênue entre preconceito e falta de qualificação.

143). Ou, ainda, a Lei n.º 5.465/68, direcionada ao campo da educação, conhecida por “Lei do Boi”, que em seu artigo 1.º dispunha que os estabelecimentos de ensino médio agrícola e as escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidos pela União teriam que reservar anualmente, de preferência, 50% de suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam com suas famílias na zona rural, e 30% para os que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimentos de ensino médio (Gomes, 2003). Também, em sua história jurídica e constitucional, a legislação brasileira trouxe a possibilidade de aplicação de políticas afirmativas, mediante leis que alicerçam o princípio de tratamento diferenciado direcionado às “minorias”², como ações positivas para os índios, mulheres e deficientes físicos presentes na Magna Carta de 1988.

Ainda, no que se refere à análise da evolução da aplicação de políticas afirmativas no Brasil, há não de hoje um direcionamento especial à temática da inclusão social dos negros, tal como na Convenção Internacional Sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Brasil em 26 de março de 1968³, assim como esforços envidados na década de 1980, por uma aliança entre sociólogos das relações raciais e movimentos sociais na luta anti-racismo, a exemplo do Centenário da Abolição e da Lei Caó, n.º 7.437, de 1985. Na década de 90 as políticas de ação afirmativa com recorte “racial” foram objeto de acaloradas discussões e contestações tanto no movimento negro quanto dentre estudiosos das relações raciais. Apesar disso, foi a partir dos anos 90 que propostas de políticas afirmativas começaram a se consolidar.

As cotas como políticas afirmativas no ensino superior ganharam força nitidamente com a atuação do agente político “movimento negro”, conforme demonstra Antônio Sérgio Guimarães, “(...) o movimento negro foi o primeiro e, até recentemente, o único agente político a propor, com as cotas, medidas concretas que ampliassem a democratização do ensino superior no Brasil, daí a sua ressonância” (Guimarães, 2010).

A situação se alterou precisamente em 2001, como reflexo da *III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata*, em Durban, África do Sul – marco na luta antirracista em escala internacional – quando no decorrer da preparação da Conferência, setores da sociedade brasileira, em especial o movimento negro, estiveram fortalecendo a discussão sobre a reserva de vagas para negros no ensino superior, afora iniciativas do poder público e do setor privado. Marcos Chor e Ricardo Ventura (2005, p.188),

² Importante a menção de que “não se toma a expressão *minorias* no sentido quantitativo, senão que no de qualificação jurídica dos grupos contemplados ou aceitos com um cabedal menor de direitos, efetivamente assegurados, que outros, que detêm o poder. [...] em termos de direitos efetivamente havidos e respeitados numa sociedade, a minoria, na prática dos direitos, nem sempre significa menor número de pessoas”. (Rocha, 1996, p.87).

³ Esta Convenção dispôs que: “Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais, tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberais”.

tratam da III Conferência Mundial Contra o Racismo como “a grande guinada nos rumos das ações afirmativas no Brasil”, representada pela adoção de ações, projetos e programas governamentais, em prol de inclusão social e de valorização da população negra. Queremos dizer que foi somente a partir de 2001 que ganhou força entre as autoridades brasileiras a disposição para implementar as políticas e programas de inclusão social materializando-se em ações a idéia de que era preciso um tratamento positivamente distinto a determinados grupos que se encontram em posições desvantajosas, em função de desigualdade social e discriminação de que são vítimas reais⁴.

A representação de programas de cotas enquanto ações afirmativas surgem em diversos campos no Brasil. Na educação, como vimos, outras tantas políticas de acesso ao ensino superior, como formas de efetivação de direitos, como medidas que priorizam a inserção de grupos minoritários, com histórico de exclusão. Mas, são as “raciais”, nomeadamente, as que vêm provocando as maiores polêmicas.

Muitos brasileiros foram apresentados a um debate complexo, que ganhou a mídia e tornou-se tema de debate público, de visível entusiasmo, sobretudo, quanto ao seu fundamento legal. Remetemos, particularmente, ao mesmo tempo em que entram em vigor no Rio de Janeiro as medidas resultantes de decisão do poder público⁵ e da aprovação pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), qual seja: a Lei 3.708/2001, estabelecendo a reserva de 40% de vagas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro para àqueles que se afirmassem como “negros” ou “pardos”, “sob as penas da lei”; e a Lei 3.524/2000, em que 50% de vagas foram reservadas para estudantes oriundos de escola pública, produzindo efeitos para ingresso nas universidades UERJ e UENF a partir de 2003. Já naquela época, intelectuais se dividiram no apoio⁶ ou na rejeição⁷ às cotas “raciais”, ponderando sobre aspectos sociais diversos. Enquanto, mais comumente, os

⁴ Lembramos das estatísticas divulgadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Henriques, 2001), segundo a qual, organizações do chamado movimento negro contemporâneo vem denunciando com veemência, para além da histórica desigualdade de oportunidades educacionais e no mercado de trabalho, a ideologia da democracia racial e a mestiçagem brasileira.

⁵ Experiência distinta ocorreu, por exemplo, na Universidade do Estado da Bahia (UNEB), em que o programa de inclusão foi discutido, votado e implementado, no vestibular de 2003, pelo seu próprio Conselho Universitário, por meio da Resolução n.º 198 de 2002 (Freire, 2004).

⁶ Guimarães (1999, p.64) aponta "a necessidade de teorizar as 'raças' como elas são, ou seja, constructos sociais, formas de identidade baseadas numa idéia biológica errônea, mas socialmente eficaz para construir, manter e reproduzir diferenças e privilégios". A seu juízo se a contestação da idéia de 'raça', diante da sua força simbólica no mundo social, tem contribuído para a manutenção da desigualdade racial, as políticas de cotas “raciais” seria um modo de desmascarar o racismo – que estaria no cerne de toda desigualdade econômica e cultural –, como também de questionar a ausência de igualdade e a naturalização das hierarquias sociais brasileiras. Estudiosos como Rosana Heringer (2004), Petrônio Domingues (2005), dentre outros, compartilham desta visão.

⁷ Yvonne Maggie e Peter Fry (2004), dentre outros autores, em defesa de políticas universalistas, direcionadas aos economicamente desfavorecidos, fazem restrições à política com base na “raça”, vez que não aponta para a universalização dos direitos. Proporcionar melhoria na qualidade de ensino básico é uma das soluções apontadas pelos autores, à medida que as cotas raciais caracterizam critérios desiguais de acesso aos direitos e dificultam a compreensão de que o principal problema existente na sociedade brasileira é social e não racial. Também, esses autores introduzem o questionamento de como se poderia implantar no Brasil o sistema binário classificatório das raças. Nesse sentido, atentam que medidas como cotas raciais podem “transformar a nação brasileira em uma nação dividida em duas metades – uma feita de brancos e a outra, de negros” –, incentivar o ódio racial e viabilizar a agressão de forma violenta (SORJ et. al, 2007, p.14).

militantes de movimentos sociais advogaram em prol do sistema “racial” de cotas, observamos simultaneamente que não poucos profissionais universitários manifestaram-se em oposição deste.

Inúmeras universidades públicas estaduais e federais adotaram política de cotas por critérios variados. Elielma Ayres Machado (2007), em artigo sobre “Implementação e monitoramento de políticas afirmativas nas universidades públicas brasileiras”, revela uma tendência à adesão de políticas de ação afirmativa pelas universidades brasileiras. Apresenta a autora que no período correspondente aos anos de 2002 a 2007, das 84 (oitenta e quatro) universidades públicas existentes no País, 37 (trinta e sete) já tinham implementado alguma medida de política de ação afirmativa. Em 2008 este incremento abrangeu ações em 52 (cinquenta e duas) universidades públicas brasileiras (Ibid., p.145). Também, Rosana Heringer e Renato Ferreira (2009, p.141) informam que “dentre as duzentas e vinte e quatro instituições públicas de ensino superior, setenta e nove promovem algum tipo de ação afirmativa”. Destas, quarenta e uma são instituições públicas estaduais, que adotam em maioria o sistema de cotas.

Parece que tem auferido, portanto, concretude a idéia de que a democratização do acesso a educação pública superior carece de política de cotas, como forma de ascensão social para as camadas mais pobres da sociedade, para os grupos que se encontram sub-representados na população estudantil universitária. José Jorge de Carvalho, por exemplo, em sua obra “Inclusão Étnica e Racial no Brasil”, ratifica também ser imperativo a implantação de medidas afirmativas em diferentes áreas, especialmente, para a população negra, e justifica: “o problema é que existe um grupo racial aqui (o grupo negro) que certamente tem uma história de discriminação e exclusão muito maior do que os outros e esse grupo é uma minoria (12%), então, não é a metade da população (2005, p.9).

Como instrumentos de “integração”, com vistas a contribuir na dissolução dos obstáculos que impedem à participação e usufruição de todos na/da chamada sociedade democrática, a política de cotas emerge ganhando força na acepção da “justiça distributiva ou social”, entendida, conforme Gomes (2001) como a necessidade de se promover a redistribuição equânime dos ônus, direitos, vantagens, riqueza e outros fundamentais “bens” e “benefícios” entre os membros da sociedade. Não nega a justiça cultural, ao contrário, tende efetivá-la.

Feres Júnior (2006, p.16-17), por exemplo, vem reconhecendo em seus trabalhos o argumento da justiça social como o de maior legitimidade, alicerçando-se no texto constitucional de 1988 – artigos 170 e 193, respectivamente – que contemplam a igualdade orientada pelos critérios econômico e social – e na tese de que a pobreza tem cor, ao mencionar que: “(...) basta constatar que no Brasil, a variável raça/cor é responsável por uma grande desigualdade sócio-econômica para podermos justificar a criação de políticas que visem a promover aqueles que são

desfavorecidos”. Fortalece esse fundamento o fato de que a aplicação desse princípio pode se estender a “outros grupos que sofrem ou possam vir a sofrer de discriminação”. Por outra lógica, a justiça social combina-se – não contraria – ao direito da reparação⁸.

No entanto, apesar do Brasil figurar entre os líderes no *ranking* mundial da desigualdade social e econômica com reflexos na educação – basta a leitura do “*Relatório do Desenvolvimento Humano 2006*”, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para a lembrança de que apenas 2,5% dos negros (pretos e pardos), com mais de 25 anos de idade encontram-se no ensino superior, enquanto entre os brancos essa proporção é de 10,2% (IPEA, 2005),– há, ainda hoje, forte divergência quanto a ser a adoção da política de cotas a melhor alternativa de política pública para promover a igualdade racial e social no país. Em especial, discute-se a adequação dessa política de cotas para tornar mais inclusivo e democrático o acesso a educação superior no Brasil. Quiçá não pelos seus resultados meritórios ou não, já que ainda é muito cedo para diagnósticos acabados sobre avanços e limites da política, mas devido à sua adequação às características específicas das relações raciais na nossa sociedade.

Cotas para negros e carentes: medidas marcantes e apreciação da legislação

A reivindicação pela política de cotas, num primeiro momento, esteve direcionada exclusivamente aos egressos da escola pública. A primeira Lei, de n.º 3.524/2000, oriunda do Projeto de Lei n.º 1.653/2000 e de autoria do Poder Executivo – nos termos do Projeto de Lei n.º 1.258/2000, elaborado pelo Deputado Edmilson Valentim (PCdoB) – adveio de pressões do movimento estudantil secundarista (UBES).

À época, mesmo de uma forma não organizada, houve manifestação das universidades, a despeito do Projeto de Lei 1.653/2000 ter sido enviado em caráter de urgência para a ALERJ, *a priori* à votação, as universidades participaram de um debate organizado pela UERJ, denominado “*Reserva de Vagas: Democratização, acesso e permanência no ensino superior*”, ocorrido em 15/08/2000⁹. Em decorrência, a ALERJ optou por enviar o Projeto à UENF e UERJ, em vez de votá-lo em caráter de urgência, buscando os pareceres das universidades. Isso possibilitou à UENF se manifestar por intermédio do então Pró-Reitor de Graduação em atuação no período, mediante Ofício CG./n.º 013, o qual dentre menções, destaca-se: “O Projeto de Lei que estabelece a Reserva de Vagas nas Universidades Públicas Estaduais para alunos Egressos da Rede Pública de Ensino,

⁸ Exemplificamos que justificativas de reparação histórica aparecem bem presentes no Estatuto da Igualdade Racial (BRASIL, 2003).

⁹ Maiores detalhes conferir em <http://www2.uerj.br>.

não resolve e não ataca o principal problema do Ensino Público no Estado do Rio do Janeiro”. Não houve desautorização a aprovação do Projeto de Lei, embora a universidade posicionasse contrário à política. Em último caso, a Universidade “aceitava cumprir o que fosse estabelecido na forma da lei, sugerindo apenas um maior tempo de adaptação”, conforme exposto no Ofício CG./n.º 013, anteriormente citado.

Também na UERJ, em 14/09/2000 ocorreu situação similar, quando por meio de parecer institucional, foram apresentadas críticas e sugestões ao Projeto, embasadas em critérios acadêmicos e jurídicos.

Portanto, as críticas das comunidades acadêmicas ao Projeto de Lei 1.258/2000, elaborado pelo Deputado Edmilson Valentim, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), não repercutiram a ponto de frear um movimento que derivou no estabelecimento da reserva de vagas na UERJ e na UENF¹⁰. Apesar das ressalvas, o Projeto de Lei 1.653/2000 foi aprovado por unanimidade pela ALERJ em 09/11/2000, naquela época presidida pelo então Deputado Sérgio Cabral. Aprovado, o Projeto originou a Lei n.º 3.524, sancionada em 28/12/2000, pelo então Governador Anthony Garotinho.

A lei visava à garantia de alunos egressos de rede pública de ensino nas universidades estaduais, estabelecendo no artigo 2.º, inciso I, alíneas “a” e “b”, que 50% das vagas, em cada curso de graduação das universidades fluminenses fossem reservadas para os mesmos, mas desde que tivessem cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em instituições de rede pública do Município e/ou do Estado do Rio de Janeiro e que tivessem sido selecionados em conformidade com o estatuído no artigo 1.º desta Lei.

Não foram contemplados nesta reserva de rede pública, alunos oriundos de ensino público federal, diversamente de outras instituições, o que pareceu violar o modelo de federação brasileiro. Por essa percepção, César (2005, p.63) elucida que o “legislador visou acomodar o uso do bem público a pessoas que tenham laço efetivo com o Estado, e que participem efetivamente dele”. Para a autora, “isso significa que são legítimos os tratamentos diferenciados para comunidades locais, e que foge aos objetivos da UERJ e da UENF a busca da redução da desigualdade social de outros Estados da Federação”.

A Lei n.º 3.524/2000, na prática, gerava dois vestibulares, nos quais 50% das vagas tinham a concorrência dos alunos provenientes das escolas particulares, ou que em algum período

¹⁰ Registramos que já em 1996, o deputado estadual à época, Carlos Minc apresentou pioneiramente o Projeto de Lei n.º 86/99, propondo, dentre outras providências: “a criação de vagas suplementares nos concursos de admissão para as universidades e escolas técnicas públicas do Estado do Rio de Janeiro, a serem destinadas aos setores étnoraciais historicamente discriminados (10%) e a alunos carentes (20%)”. Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br>.

estudaram em escola particular; e os demais 50%, dos alunos que sempre estudaram em escola pública do Estado.

Em 09 de novembro de 2001, ainda no Governo Anthony Garotinho, foi sancionada a Lei n.º 3.708 – originária do Projeto de Lei n.º 2.490/2001, de autoria do ex-deputado José Amorim (PP), aprovado pela ALERJ na Sessão de 18 de outubro de 2001 – que estabeleceu em seu artigo 1.º a cota mínima de até 40% para populações negras e pardas no preenchimento das vagas relativas aos cursos de graduação da UERJ e UENF. Nas reuniões prévias acerca da política de cotas nas universidades estaduais e a consecutiva aprovação da Lei, havia a participação marcante da EDUCAFRO, um representante do movimento social negro em âmbito nacional, trazendo a demanda pelas chamadas cotas “raciais”.

Anteriormente a aprovação da política de cotas nas universidades estaduais fluminenses, em 29 de outubro de 2001, o Assessor da Pró-Reitoria de Graduação da UENF na ocasião, atendendo à solicitação do então Reitor, emitiu parecer desfavorável – Memo PROGRAD n.º 101/2001 – sobre o Projeto de Lei n.º 2.490/2001, que instituía cota de até 40% para negros e pardos, e que, por sinal, havia sido aprovado pela ALERJ onze dias antes desse parecer. Destacamos nesse documento as considerações conclusivas de que: *“somente a reserva de vagas para uma das classes das populações carentes e discriminadas não resolve o problema maior que é como mudar uma sociedade injusta e antidemocrática”*. Mas, o parecer da UENF foi, mais uma vez, desconsiderado pelos quadros do Executivo e Legislativo. Entenderam ser o momento certo, para o reconhecimento de certas identidades coletivas, apostando na proteção diferenciada para a garantia da inclusão social de todos.

Em menos de seis meses, precisamente em 04/03/2002, visando à efetiva implantação das cotas, adveio o Decreto n.º 30.766 regulamentando a Lei n.º 3.708/2001 e produzindo efeitos para ingresso nas universidades a partir de 2003. Por uma interpretação literal do artigo 3.º é pertinente a elucidação de que o decreto, em questão, determinou que fosse feita a acumulação da cota de 40% para negros e pardos com a cota de 50% para egressos de escolas públicas, estabelecida esta pela Lei n.º 3.524, de 28/12/2000, sendo que na cota mínima “racial” já estavam incluídos os “beneficiados” pelas cotas para oriundos de escola pública. Significa que primeiro preenchia-se o percentual de 50% pelos candidatos aprovados no vestibular oriundos de escola pública e, em seguida, verificava-se, se dentre estes havia candidato autodeclarado negro ou pardo, visando preencher a segunda cota racial de 40% – por esse preceito o sistema de cotas apresentou-se como aberto as portas do ensino superior para os estudantes carentes.

Além disso, no artigo 1.º constituiu que o percentual antes definido em “até 40%” para negros e pardos passasse a exatos 40% e, em seu parágrafo único, permaneceu não fazendo

distinção entre pessoas negras e pardas. Para gozar dessas prerrogativas, o artigo 5º do aludido decreto estabeleceu a identificação dos alunos negros e pardos por meio de declaração firmada pelo próprio candidato, mas sendo esta facultativa. Do mesmo modo, esclareceu o significado de negro, precisamente no parágrafo único, do artigo 1.º, ao dispor que: “para fins deste Decreto, é considerada negra a pessoa de cor preta”.

Observamos, assim, que a Lei n.º 3.524/2000, a Lei n.º 3.708/2001 e o Decreto n.º 30.766 regulamentaram o primeiro processo seletivo com reserva de vagas na UENF e UERJ – o vestibular de 2003¹¹ – buscando atender os alunos oriundos da rede pública do Estado do Rio de Janeiro, em 50% das vagas reservadas, e os negros e pardos, com um percentual de 40%, respectivamente, mostrou-se problemático. César (2005, p. 56) tratou a problemática exprimindo o equívoco desta, no momento em que dentre os candidatos aprovados pela reserva de escola pública (50%) não existia, na maioria dos cursos, o percentual de candidatos auto-declarados negros ou pardos que se esperava. Situação em que o preenchimento de 40% reservado para “cota racial”, estabelecido em lei, dar-se-ia por candidatos autodeclarados como tais oriundos de escolas privadas, o que significaria um preenchimento de até 90% das vagas para cada curso nas duas universidades. De tal modo, finaliza a autora: “a política de ação afirmativa que deveria ser a exceção da regra, tornava-se a própria regra”.

Este advento pioneiro em nível nacional, de estabelecimento da política de cotas, principalmente, as “raciais”, provocou um cenário de perspectivas em conflito por parte de alguns segmentos da sociedade (Amaral, 2006), com movimentos marcados por dissensos, favorecendo ocorrências de ações judiciais em múltiplos juízos¹².

Interessante que, ainda no mês de março de 2003, nos percursos dos acalorados debates e matrículas dos primeiros alunos “cotistas” na UERJ e na UENF, o então Governo do Estado – Rosinha Garotinho – pressionado a acolher às possibilidades de modificações nas leis, determinou àquela que passou a se designar Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) a instituição de mais um Grupo de Trabalho, com o diferencial de que, desta vez, as universidades convidadas a discutir o assunto apresentariam propostas antes de quaisquer alterações serem votadas na ALERJ.

Deste modo, após a primeira experiência com cotas e todas as incertezas dela derivadas, dada a dificuldade prática de aplicação das leis, houve revisão da legislação no sentido de melhorar

¹¹ O vestibular de 2003 foi realizado em duas fases: o Vestibular Estadual – com cotas para negros e pardos – e o SADE - Sistema de Acompanhamento do Desempenho do Ensino Médio, específico para alunos da escola pública, atendendo igualmente a cotas para negros e pardos.

¹² César (2005) e Machado (2005) recuperam esse processo, em que vários foram os fóruns de debates e as reações contrárias como ações de inconstitucionalidade, totalizando em torno de 300 ações protestando o resultado do Vestibular.

a presença de jovens pobres na universidade pública, já que o critério da renda familiar do candidato não havia sido considerada e muitos candidatos oriundos de famílias não carentes estariam sendo favorecidos.. O estabelecimento do critério de carência foi então introduzido para evitar a “injustiça” de se beneficiar duplamente os já privilegiados economicamente como ocorrera no ano anterior, seja com os oriundos de escola pública, seja com os negros. UERJ e UENF propuseram a revisão da legislação pertinente no sentido de garantir melhores possibilidades de execução e êxito para a política afirmativa. A UENF, representada pela Assessoria da Pró-Reitoria de Graduação à época, não se manteve omissa, tal como se pode ler no relatório elaborado de 16 de junho de 2003:

“Ao fazermos uma análise crítica da Lei 3.708, de 09 de novembro de 2001, certificamos que a escolha da quota de 40 % não é razoável. (...). Entendemos que o termo populações negra e parda não é esclarecedor para a aplicação da Lei, caso ela venha a ser aprovada. Isto porque, num país como o Brasil, com uma grande miscigenação, seria muito difícil caracterizar quem não é pardo. (...). Contudo, devemos analisar a questão da reserva de vagas também pelo ponto de vista social. As populações menos favorecidas incluem os afrodescendentes, os de origem indígena e outros. Sendo assim, entendemos que não somente a Lei 3.708 deve ser reeditada, mas também a Lei (...), que trata do ingresso nas Universidades do Estado dos alunos egressos das Escolas Públicas. Entendemos que o problema da exclusão social deve ser analisado do ponto de vista histórico, social e econômico. (...). Esforços estão sendo realizados pela UENF, UERJ, SECTI, SEE e a sociedade civil organizada no sentido de reeditar as duas Leis de reservas de vagas sob a ótica histórica, social e econômica, e sem ferir a autonomia universitária (...). Aproveitamos para agradecer a oportunidade da UENF se pronunciar quanto a esta questão polêmica e lembrarmos que faz parte da vida da Universidade refletir, discutir, gerar e universalizar o conhecimento e, desse modo, promover a igualdade social. Mesmo que não pareça claro à primeira vista, esta discussão é fundamental para substanciar a inclusão social. (...). Entendemos que a Lei de reserva de vagas para as populações negra e parda consiste em uma ação, cujo objetivo se coaduna com os anseios da Universidade: ciência e tecnologia a serviço de todos, sem exclusão.”

Coube à Governadora Rosinha Garotinho encaminhar a ALERJ o Projeto de Lei n.º 506, de 27/06/2003, que instituiu novos critérios para o sistema de cotas para ingresso nas Universidades Públicas Estaduais. Com a aprovação da Lei n.º 4.151, de 04/09/2003, pela Governadora Rosinha Garotinho, revogaram-se as leis anteriores. Em seu artigo 5.º, a Lei n.º 4.151 definiu o percentual mínimo total de 45% para os carentes, assim distribuídos: 20% para estudantes oriundos da rede pública de ensino; 20% para negros; e 5% para pessoas com deficiência e integrantes de minorias étnicas..

O novo regulamento constituiu-se num modelo de sistema de reserva de vagas mais claro, passando a vigorar a partir do processo seletivo de 2004, com a possibilidade de ser reavaliado a contar de cinco anos de sua implementação. Atendendo as diversas sugestões das universidades, a

nova Lei trazia a intenção clara de atender inicialmente os alunos carentes. O critério de carência¹³, conforme estabelecido, haveria de ser definido pelas Universidades Públicas Estaduais levando-se em consideração o nível sócio-econômico oficial estabelecido no edital. A partir de então, no processo de seleção, o candidato na concorrência a quaisquer modalidades de cotas haveria que comprovar ser carente.

Com o advento da Lei 4.151/2003 a restrição contida no artigo 2.º, inciso I, alínea “a” da Lei 3.524/2000 – de que os estudantes egressos de escolas públicas deveriam cursar integralmente o ensino fundamental e médio em instituições da rede pública dos Municípios e/ou do Estado do Rio de Janeiro –, foi modificada, exigindo apenas como requisito que o aluno tivesse cursado o ensino médio em escolas públicas situadas no Estado do Rio de Janeiro, podendo ser escolas estaduais, municipais e federais (artigo 1º, §2º), excluindo das reservas apenas os alunos de outros entes federativos.

Ainda, nos termos da Lei 4.151/2003, a terminologia “negros e pardos” foi permutada por “negros”, como sinónimo do somatório de pretos e de pardos, o que significou a supressão do termo “pardo”, sendo os beneficiados aqueles que se autodeclarassem negros. Ora, essa alteração gerou uma grande contestação uma vez que tornava “negros” muitos que, até antes desta política, se percebiam como “morenos” ou “morenos claros”, por não serem pretos nem mulatos, nem corresponderem ao padrão do branco europeu, remete à reflexão sobre a questão da identificação racial exigida pela política. Não por acaso, Azevedo (2004) proferiu: “como definir "negro" em terras onde muitos se orgulham de ser "morenos"?”

Em 2007 observamos nova atualização na legislação que regula o sistema de cotas para acesso às universidades públicas¹⁴, a Lei 5.074 de 17 de julho de 2007, sancionada pelo Governador Sérgio Cabral. Esta Lei trouxe as modificações do artigo 1º da Lei 4.151/2003, tanto no inciso III quanto no parágrafo primeiro do mesmo dispositivo desta Lei. Particularmente, no inciso III foram incluídos como beneficiados na cota de 5%, além dos deficientes e integrantes de outras minorias étnicas, “filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos em razão do serviço”.

Meses depois, em abril de 2008, uma nova alteração incidiu na Lei 4.151. A Lei nº 5230, de 29 de abril de 2008, incluiu o parágrafo 2º, no artigo 4º e definiu que o programa de apoio aos cotistas de que trata esse artigo deveria vigorar durante todo o curso universitário, caso o aluno permanecesse na situação de carente.

¹³ O critério de carência fixado pelas Universidades naquele ano de 2004 foi de R\$ 300,00 (trezentos reais).

¹⁴ Em 2007, no XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, Amaral (2007) relatou a análise situacional da legislação sobre cotas que, ora, recuperamos e agora avançamos, pois naquele mesmo ano e no seguinte foram regulamentadas novas leis redefinindo o sistema de cotas para acesso às universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro.

Em 11 de dezembro de 2008 mais uma Lei foi sancionada, desta vez, pelo governador Sergio Cabral – Lei 5.346. Essa Lei, atualmente em vigor, além de revogar as Leis 4.151/2003 e 5.074/2007, trouxe a inclusão dos indígenas no rol de beneficiados, que em vez dos 5% para integrantes de outras minorias étnicas passaram a ser considerados juntamente com a de 20% destinada aos negros, prevista no artigo 2º, inciso I.

Nos termos do artigo 4.º da Lei Estadual no 5346/2008, por aluno oriundo da rede pública de ensino passou-se a entender aquele que tenha cursado integralmente todas as séries do 2º ciclo do ensino fundamental e do ensino médio em escolas públicas de todo território nacional. Portanto, modificou a exigência de que o aluno tivesse que ter cursado o ensino médio em escolas públicas situadas no Estado do Rio de Janeiro.

Outra inovação, presente no mesmo artigo 2º da Lei 5.346/2008, foi o estabelecimento do prazo de 10 (dez) anos para a duração do sistema de cotas, minimizando o estigma de que a política de cotas para acesso às universidades possui caráter permanente, e não emergencial. O parágrafo 6º do artigo 1º prevê ainda que, no prazo de 1 (um) ano anterior ao fim do prazo de prorrogação previsto no caput do artigo, o programa de ação afirmativa deverá ser minuciosamente avaliado por Comissão presidida pelo Procurador-Geral do Estado, juntamente com representantes dos órgãos e entidades participantes do referido programa e representantes das instituições da sociedade civil.

O artigo 3º da Lei 5.346/2008, por sua vez, especifica como deve ser o programa de inclusão social dos estudantes carentes ao longo do curso universitário:

“Art. 3º - É dever do Estado do Rio de Janeiro proporcionar a inclusão social dos estudantes carentes destinatários da ação afirmativa objeto desta Lei, promovendo a sua manutenção básica e preparando seu ingresso no mercado de trabalho, inclusive mediante as seguintes ações:

I - pagamento de bolsa-auxílio durante o período do curso universitário;

II - reserva proporcional de vagas em estágios na administração direta e indireta estadual;

III - instituição de programas específicos de crédito pessoal para instalação de estabelecimentos profissionais ou empresariais de pequeno porte e núcleos de prestação de serviços”.

Ainda, nos termos da Lei Estadual 5.346/2008 permanece a atenção ao atendimento á condição de carência socioeconômica, sendo definida nos mesmos moldes da Lei 4.151/2003, como renda *per capita* bruta das pessoas do grupo familiar, porém o valor estabelecido pelas universidades foi bem mais elevado, de R\$ 960,00 (novecentos e sessenta reais). O critério de carência fixado pelas universidades foi, inicialmente, em 2004, de renda familiar equivalente a R\$ 300,00 (trezentos reais) per capita, mas, no ano de 2005, passou a ser de R\$ 520,00 (quinhentos e

vinte reais), depois R\$ 630,00 (seiscentos e trinta reais) em 2008 e de R\$ 960,00 (novecentos e sessenta reais) em 2009.¹⁵

Apesar de divergências em torno do sistema de cotas para acesso às universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro continuarem extremamente amplas e inúmeras atualizações na legislação que regula o sistema de cotas para acesso às universidades públicas – conforme tem sido ajustada frequentemente, de modo a captar mais alunos negros e carentes para o ensino superior público – a pergunta fundamental que devemos responder é: a implantação destas Leis ampliou o acesso ao ensino superior dos grupos beneficiados nos processos de seleção para ingresso na UENF?

Antes de buscarmos responder essa indagação, importa assinalarmos uma recente mudança de alternativa para o ingresso nos cursos de graduação da UENF, advinda da primeira experiência da universidade com a utilização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)¹⁶, na seleção de 2009 para alguns de seus cursos, como forma de acesso complementar e, a partir de 2010, como o único critério do processo seletivo para o ingresso em todos os seus cursos de graduação presenciais, desvinculando-se, assim, do Vestibular Estadual do Rio de Janeiro.

Mesmo que tal mudança não altere o estatuído para o sistema de cotas, que continua vigendo conforme os termos da Lei Estadual 5.346/2008, também, seguimos com a indagação: a utilização do ENEM/SISU está interferindo no desenho da política de cotas para negros e carentes na instituição enquanto mecanismo de inclusão social?

¹⁵ Interessante observar que a majoração no critério de carência não tem sido lembrada por estudiosos, mas tem nos chamado atenção. Curioso, também que, quando em participação no Fórum de Graduação da UENF – instância deliberativa da Câmara de Graduação da Universidade –, em 18 de junho de 2009¹⁵, tendo como pauta de discussão a política de cotas para ingressos nas universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro, notamos que os professores presentes ficaram surpresos com o incremento de R\$ 330,00 (trezentos e trinta reais) no critério de carência estabelecido para o processo de seletivo de 2009, em relação ao vestibular de 2008, realizado com base na Lei 5.074/2007. Temos ponderado, assim, ser paradoxal uma modalidade de ingresso cuja estratégia de preenchimento das vagas esteja se dando pela ampliação da renda *per capita* do candidato. Acentua o debate, se nos percebermos diante de um novo paradoxo da inclusão social por “cotas raciais”: para que as vagas possam ser preenchidas, cada vez se aceitam, nesta modalidade de ação afirmativa, candidatos de renda *per capita* mais elevadas.

¹⁶ O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) instrumento para avaliar os estudantes que concluíam o Ensino Médio foi criado em 1998. Com o passar dos anos, o ENEM passou a ser utilizado como critério de seleção para os estudantes concorrerem a bolsas para estudos no ensino superior privado, no Programa Universidade para Todos (ProUni), bem como vem sendo adotado recentemente, a partir de 2009, como forma de acesso complementar ou em substituição ao vestibular por algumas instituições públicas e privadas de ensino. O Plano Nacional de Educação 2001-2010 estabelece, entre outros objetivos, a expansão da oferta de educação superior. Em sintonia, nos últimos anos as instituições públicas de ensino superior têm sido palco de várias políticas públicas e programas governamentais voltados para a expansão do número de vagas e incentivo ao acesso, como os programas Fies e ProUni e o aumento da oferta de vagas na rede federal, via abertura de novos campi e novas Instituições de Ensino Superior, além da ampliação do número de financiamento (bolsas e subsídios) aos alunos, dentre outros. Corrobora a menção da expansão da oferta de vagas, os novos formatos de cursos que têm sido adotados, diversos dos tradicionais cursos de bacharelado e na modalidade de ensino presencial, falamos, aqui, dos cursos na modalidade de ensino à distância e os tecnológicos, voltados à formação profissionalizante de nível superior em atual destaque. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira o número de matrículas, nos cursos de graduação, aumentou em 7,1% de 2009 a 2010 e 110,1% de 2001 a 2010.

A inclusão por cotas e a utilização do SISU/ENEM na UENF

Em pesquisa realizada na UENF, balizada na associação da legitimidade da política de cotas raciais à urgência de mecanismos de aceleração da justiça como equidade Amaral (2006) apresentou o primeiro diagnóstico de ineficácia da política de cotas para negros na UENF, com ênfase na análise da relação entre a inclusão social pretendida e a efetivamente realizada. Constatou-se que o candidato negro e carente para lograr êxito no sistema de reserva de vagas na UENF, precisava, inicialmente, ter sido bem-sucedido na *corrida ao vestibular*, ou seja, no Exame de Qualificação – ter acertado ao menos 40% –, que precedia ao Exame Discursivo, fase em que poderia assinalar a opção pelas cotas. Verificou-se, assim, que a política de cotas não retirava, portanto, da disputa por vagas para ingresso na universidade a competição acirrada com base no mérito e as pressupostas desvantagens sociais, de “classe” e “raciais” entre os candidatos.

Esta constatação nos impulsionou diagnosticar, de forma mais acurada, a eficácia da política de cotas para negros e carentes na UENF, enquanto medida de inclusão social, utilizando o exame por um maior lapso temporal, focalizando o período em princípio de 2004 a 2010 (Amaral e Mello, 2011).

Partimos do decréscimo de estudantes negros por cotas de 2004 a 2005, que foi de 12,52% para 4,05%, e reexaminamos se a ineficácia averiguada no caso da UENF, nos anos de 2004 a 2005, quanto à baixa inclusão, se manteve ao longo dos anos posteriores e se era perceptível a mesma ociosidade no preenchimento das vagas disponibilizadas pelo sistema de reservas de vagas para negros na modalidade das cotas para estudantes de escolas públicas em geral, vez que são também considerados carentes na forma da lei.

A partir das novas análises, deparamos com o fato inesperado e intrigante de que a redução de cotistas negros na UENF, inicialmente, observada entre 2004 e 2005 (Amaral, 2006) continuou até o ano de 2010 (Amaral e Mello, 2011). Esta evidência foi possível pela análise de dados fornecidos pela Pró-Reitoria de Graduação da UENF (PROGRAD). Por esta investigação pudemos perceber que ao longo dos anos, a reserva de 20% de vagas para negros, estabelecida por Lei a cada ano, não favoreceu o ingresso de estudantes negros pelo sistema de cotas na universidade. O decréscimo desses estudantes que de 2004 a 2005 foi de 12,52% para 4,05%; agravou-se no ano de 2006, passando de 3,80%; e em 2007, para 3,00%. Em 2008, foi possível o acompanhamento do contínuo decréscimo, em torno de 2,00%. Em valores absolutos: enquanto em 2004 ingressaram 60 estudantes negros carentes por cotas nos cursos de graduação da UENF, após 4 (quatro) anos, em 2008, apenas 8 estudantes estavam inseridos por meio do mesmo mecanismo. A ínfima inserção de

estudantes negros carentes por cotas se manteve no ano de 2009, num total de preenchimento de apenas 20% do total de vagas disponibilizadas para este segmento – ou seja, 105 vagas do total de 526 vagas reservadas para os cursos de graduação da UENF. Em termos percentuais apenas 2,28% foram preenchidas.

Tabela 1 – Proporção das vagas para carentes e negros em relação ao total de vagas reservadas

Ano	Vagas oferecidas para estudantes negros	Vagas efetivamente preenchidas (%)
2004	20%	12,5%
2005	20%	4,1%
2006	20%	3,8%
2007	20%	3,0%
2008	20%	2,0%
2009	20%	2,3%
2010*	20%	5,1%**
2011*	20%	20%

*Dados já refletem a inclusão do ENEM/SISU no processo seletivo

** Para os cursos de Agronomia, Zootecnia e as Licenciaturas em Biologia, Física, Matemática, Química e Pedagogia.

Em 2004, as vagas reservadas para estudantes oriundos de escolas públicas na UENF foram totalmente preenchidas. Mas, nos anos seguintes os resultados alcançados por esta modalidade de cotas não foram animadores. Da reserva de 20% de vagas para egressos de escolas públicas, estabelecida por Lei, o percentual de estudantes ingressos na UENF em 2005 foi de 12,4%, passando em 2006 para 10,6% e para 8,4% em 2007. A fragilidade das cotas para o acesso de jovens carentes, oriundos de escola pública também se mostrou mais nítida no ano de 2008, traduzida na percentagem de 5,2% de ingressantes. Em números: enquanto em 2004 ingressaram 127 estudantes por reservas de escola públicas nos cursos de graduação da UENF, em 2008, somente 26 estudantes estavam inseridos pelo mesmo sistema. No ano de 2009 identificamos uma majoração de ingressantes por cotas para egressos de escola pública no percentual de 8,8%, mas longe dos 20% de vagas reservadas.

Tabela 2 – Proporção das vagas para oriundos de escola pública ocupadas em relação ao total de vagas reservadas

Ano	Vagas oferecidas para estudantes negros	Vagas efetivamente preenchidas (%)
2004	20%	20,0%
2005	20%	12,4%
2006	20%	10,6%
2007	20%	8,4%
2008	20%	5,2%
2009	20%	8,8%
2010*	20%	10,1%
2011*	20%	20%

*Dados já refletem a inclusão do ENEM/SISU no processo seletivo

Com tudo isso, esperava-se que as preocupações manifestadas pelos diversos atores envolvidos no processo, deputados, chefes do executivo estadual, movimentos sociais de negros e outros, e das sucessivas modificações legais coroadas com a aprovação da Lei 5.346 de 2008 - estabelecendo a extensão do pagamento de bolsa-auxílio, em vez de um ano para todos os anos do curso universitário; mais o alargamento no critério de carência, fixado em 2004, em R\$ 300,00 per capita para R\$ 960,00, fossem proporcionar a inclusão dos estudantes negros e carentes da rede pública. No entanto, a despeito delas, a ínfima inserção desses estudantes se manteve estável.

Muitos foram os nossos questionamentos a partir dessa constatação. O problema estaria fixado no próprio sistema de cotas? Ou então, à má formação dos jovens nos níveis básicos da educação pública, como querem alguns, seria o principal motivo dessa situação de subutilização das vagas? Ou ainda, o problema estaria na própria forma de seleção dos estudantes: o vestibular? Seguindo a pesquisa, em andamento, pela última suspeita, de que o problema de não inclusão dos “carentes” esteja, sobretudo, no próprio sistema de vestibular, a pergunta que temos feito a partir do número de ingressantes por cotas para negros e egressos de escola pública em 2009 é: o ENEM é um sistema que está facilitando o ingresso na UENF? A utilização do ENEM/SISU está interferindo no desenho da política de cotas para negros e carentes na instituição enquanto mecanismo de inclusão social?

Quando a UENF, em meados de 2009, incluiu alguns de seus cursos de graduação presenciais no Sistema de Seleção Unificada (SISU) – os cursos de Agronomia, Zootecnia e as Licenciaturas em Biologia, Física, Matemática, Química e Pedagogia – como forma de acesso

complementar na seleção de 2009, contando como única etapa do Vestibular Específico/UENF a utilização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), para ingresso no primeiro semestre de 2010, constatamos um pequeno incremento de estudantes negros por cotas em relação ao ano de 2009, mas ainda aquém ao pretendido, vez que num total de 20% de vagas disponibilizadas para negros em 2010, apenas 5,1% das vagas foram preenchidas. Verificamos uma majoração mais nítida no preenchimento das vagas naquele ano para ingressantes por cotas para egressos de escola pública, que atingiu o percentual de 10,1%, do total de 20% de vagas disponibilizadas para esse segmento.

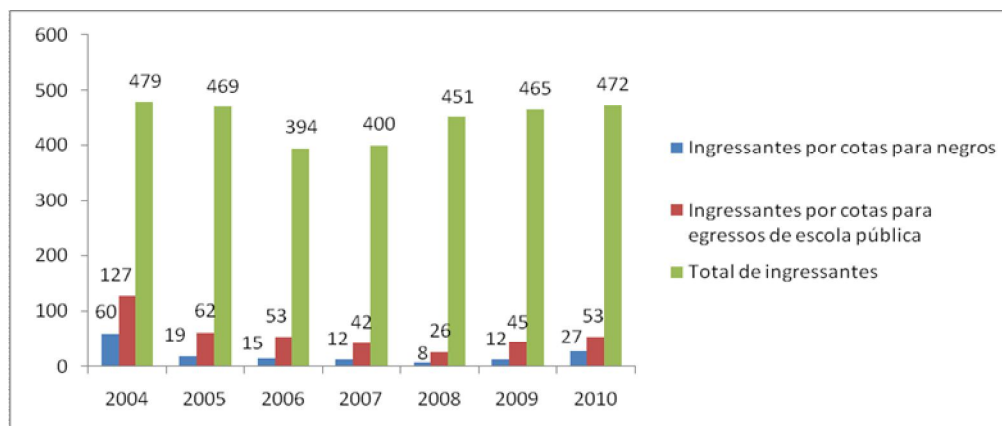
Em 2010 a UENF aderiu ao processo seletivo do ENEM/SISU utilizado exclusivamente para o ingresso dos estudantes, permitindo a manutenção da opção por concorrência as vagas reservadas ao sistema de cotas. Em 2011, surpreendentemente, o ingresso de estudantes unicamente pelo novo modelo de processo seletivo alcançou o objetivo pretendido de ampliação eficaz de acesso ao ensino superior da UENF, influenciando no resultado do preenchimento dos 20% de vagas reservadas para negros e os também carentes egressos de escolas públicas.

Esse dado reforça nossa convicção a respeito da forma de seleção anterior, o vestibular, ter desempenhado um papel fundamental no entrave do acesso dos públicos alvos das cotas à universidade.

Analisando os dados do ingresso dos alunos nos vestibulares antes da adesão da UENF efetiva ao processo SISU/ENEM, para os seus cursos presenciais, nos anos 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010, verificamos que ao longo dos sete anos, o acesso à universidade dos estudantes pelo sistema de cotas para negros, não chegou a 5% em relação ao total de estudantes ingressantes. O total de vagas oferecidas para “cotistas” autodeclarados negros durante esse período de 2004-2010 foi, em números absolutos, de aproximadamente 720 vagas, sendo que apenas 155 destas vagas foram preenchidas; ao passo que os egressos de escolas públicas ocuparam 408 das vagas reservadas para eles, ainda que lá devessem estar também os aproximados 720 estudantes advindos de escolas públicas.

A proporção de estudantes negros e de ensino médio público em relação ao total dos ingressantes na UENF torna-se mais perceptível com base na Figura 1.

Figura 1. Proporção de estudantes ingressantes por cotas para negros e oriundos de escola pública em relação ao total de ingressantes na UENF - 2004 a 2010



Fonte: Informações obtidas junto à Secretaria Acadêmica da UENF.

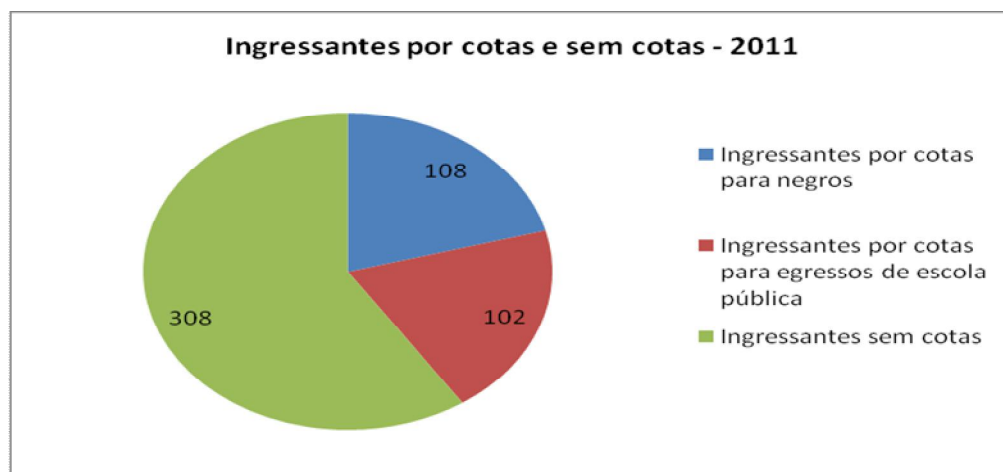
Para esses anos avaliados, constatamos a ociosidade de aproximadamente 80% de vagas reservadas pela política de cotas para negros na UENF, quase o dobro da não ocupação de vagas pelos estudantes advindos de escolas públicas, próximo de 43%. Entre 2004 e 2010, dentre os cursos oferecidos, os que apresentaram menor ingresso por cotas de estudantes negros e egressos de escolas públicas foram Ciência da Computação, Zootecnia e as Licenciaturas em Química, Matemática e Física. Por se tratarem de cursos que exigem uma base mais consistente de educação nos ensinamentos básicos e médio, suspeitamos que as leis e seus incentivos não foram capazes de compensar as desigualdades de formação educacional. Isso reforça a opinião daqueles que localizam na fraca formação dos estudantes da escola pública as razões do insucesso na entrada na universidade.

No que se refere à indagação quanto à ociosidade no preenchimento das vagas disponibilizadas pelo sistema de cotas raciais igualmente na modalidade das cotas para estudantes oriundos de escola pública, podemos dizer que para esta modalidade a ociosidade é menos alarmante, mas também não atinge o impacto de inclusão real desejada.

Tais dados somados àqueles do incremento do preenchimento das cotas a partir da adoção do ENEM/SISU, a partir de 2010, estão a indicar, supomos, que as ações afirmativas e as suas inúmeras modificações legais desde a sua implementação na UENF, embora não sejam a panaceia que seus idealizadores propugnavam para a resolução dos problemas das desigualdades sociais e seus reflexos na educação, têm o seu valor como política pública de inclusão. Os dados indicam também que elas sozinhas não serão capazes de garantir maior democratização no acesso ao ensino superior público.

E quanto à indagação dos efeitos da utilização do ENEM/SISU como forma única de acesso aos cursos de graduação da UENF e sua possível interferência no desenho da política de cotas para negros e carentes na instituição enquanto mecanismo de inclusão social, os dados revelam para o ano de 2011 um cenário muito animador, mediante o resultado do preenchimento dos 20% de vagas reservadas para negros e os 20% também carentes egressos de escolas públicas, conforme Figura 2 que se segue:

Figura 2. Proporção de estudantes ingressantes por cotas para negros e oriundos de escola pública em relação ao total de ingressantes sem cotas na UENF - 2011



Fonte: Informações obtidas junto à Secretaria Acadêmica da UENF.

Impressões finais

A pesquisa, segundo pudemos evidenciar, busca subsidiar estudos e responder às indagações do ponto de vista da análise da eficácia de tais políticas públicas de acesso ao ensino superior: a política de cotas para negros e carentes e a utilização do ENEM/SISU na UENF.

Os dados alcançados e apresentados, por ora, nos autorizam a dizer que a permanência de baixa porcentagem de estudantes negros e egressos de escolas públicas na UENF – os denominados também carentes – não é devida à inexistência de número de vagas suficientes colocadas para eles como reserva especial, ou mesmo remetem a algum tipo de inelasticidade dos critérios adotados pela política de cotas ao longo dos anos, ao contrário. Igualmente, a universidade pública, no caso em análise a UENF, não nos parece mais colocada como um patamar inatingível para estes estudantes.

Os dados analisados indicam que a conjugação das políticas estaduais de ação afirmativa com a utilização do ENEM/SISU vem se mostrando mais eficaz para a inclusão de estudantes negros e carentes na UENF.

Lembrando que a pesquisa esta em andamento, adiantamos que, para além da importante questão ocupação de vagas, para o ingresso em 2012, a procura pela UENF teve 1.400 inscrições a mais do que o ano de 2011 – a ampla demanda significou 8.614 inscrições para as 546 vagas oferecidas por meio do SISU, perfazendo média de 15,78 candidatos por vaga. Dentre os cursos mais concorridos destacamos as engenharias Civil, de Exploração e Produção de Petróleo, bem como a de Produção, seguidos dos cursos de Medicina Veterinária, Administração Pública e Licenciatura em Pedagogia. Resta-nos aguardar para saber se isso significará possível permanência de resultados positivos da conjugação das cotas com o processo ENEM/SISU, especialmente nos cursos mais concorridos. Este acréscimo de demanda pode ser explicado não pela oferta, mas pelo próprio processo de operacionalização da inscrição SISU, sistema este informatizado, gerenciado pelo Ministério da Educação (MEC), que se dá via internet, favorecendo a inscrição de candidatos situados em qualquer localidade do País, proporcionando a oportunidade de mobilidade dos estudantes.

Fato é que ainda é cedo para conclusão, temos que aguardar um pouco mais para avaliar o resultado concreto das políticas adotadas em termos de ampliação do acesso de estudantes carentes, negros e oriundos de escolas públicas, na UENF. Permanecemos, portanto, com a preocupação em avaliar se a tendência de incremento dos estudantes negros e carentes se manterá. Se o conjunto das ações governamentais garantirá a efetiva universalização dos direitos de cidadania e, se corresponderão às necessidades legítimas da sociedade. Entendemos que seja indispensável refletirmos a partir de dados empíricos, e evitar avaliações valorativas que distorçam a necessária fidedignidade das informações que possam subsidiar a melhoria do conjunto dessas políticas de inclusão.

Referências bibliográficas

AMARAL, Shirlena Campos de Souza. *O acesso do negro às instituições de ensino superior e a política de cotas: possibilidades e limites a partir do “caso” UENF*. Campos dos Goytacazes: PPGPS/UENF, 2006. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais).

_____. Política de cotas nas universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro: resgate do memorial. In: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, Recife, 2007. p.1-15, *Paper*.

AMARAL, Shirlena Campos de Souza; MELLO, Marcelo Pereira de. Cotas para Negros e Carentes na Educação Pública Superior: análise do caso UENF de 2004 a 2010. In: XV Congresso Brasileiro de Sociologia, Curitiba/PR, 2011. p. 1-20, *Paper*.

Araújo, Josemar F. ; MELLO, Marcelo Pereira de. . Cotas para pessoas com deficiência no mercado de trabalho: uma linha tênue entre preconceito e falta de qualificação. In: Fernando Rister de Sousa Lima; Otávio Henrique Martins Port; Rafael Sérgio Lima de Oliveira. (Orgs.). *Poder Judiciário, Direitos Sociais e Racionalidade Jurídica. Poder Judiciário, Direitos Sociais e Racionalidade Jurídica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, v. 1, p. 293-310.

AZEVEDO, Célia Maria Marinho de. Cota racial e Estado: abolição do racismo ou direitos de raça? *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v. 34, n. 121, p. 213-239, 2004.

CARVALHO, José Jorge de. Inclusão étnica e racial no ensino superior: um desafio para as universidades brasileiras. *Série Antropologia*. Brasília, n. 382, 2005.

_____. Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior. São Paulo: Attar, 2006.

CÉSAR, Raquel Coelho Lenz. Políticas de inclusão no ensino superior brasileiro: um acerto de contas e de legitimidade. *Revista Advir*. Rio de Janeiro, v.2, n.19, p.55-64, 2005.

D'ADESKY, Jacques. *Pluralismo étnico e multiculturalismo: racismos e anti-racismos no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.

DOMINGUES, Petrônio. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. *Revista Brasileira de Educação Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 29, p. 164-176, 2005.

FERES JÚNIOR, João. Comparando justificações das políticas de ação afirmativa: EUA e Brasil. *Revista Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 30, p. 1-21, 2006.

FREIRE, Nilcéa. A experiência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) na implementação de cotas para ingresso na Universidade. In: PAIVA, Ângela Randolpho (Org.). *Ação afirmativa na Universidade: reflexão sobre experiências concretas Brasil – Estados Unidos*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004. p.187-195.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos e LOBATO, Fátima (Orgs.). *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p.15-58.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio. Entrevista ao site da Ação Educativa sobre ações afirmativas. 2010. Disponível em:

http://www.acaoeducativa.org.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=63

3 ; acesso em 12/07/2012.

GUIMARÃES,. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo. São Paulo: 34, 1999.

HERINGER, Rosana. Ação afirmativa e promoção da igualdade racial no Brasil: o desafio da prática. In: PAIVA, Ângela Randolpho (Org.). *Ação afirmativa na universidade: reflexão sobre experiências concretas Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004. p. 55-86.

HERINGER, Rosana; FERREIRA, Renato. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período de 2001-2008. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana. *Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009. p. 137-194.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade Racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicao de vida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf)>. Acesso em 10 jul. 2012.

INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Censo da Educação Superior 2010. Brasília: Ministério da Educação, 2011. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em 15 de jul. 2012.

MACHADO, Elielma Ayres. Ação afirmativa nas universidades estaduais fluminenses: o começo. *Revista Advir*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 19, p. 26-33, 2005.

_____. Acompanhamento e monitoramento das políticas de ação afirmativa nas universidades brasileiras. *Desigualdade e Diversidade*, Rio de Janeiro, n. 139, p. 139-160, 2007.

MAGGIE, Yvonne; FRY, Peter. A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 50, p. 67-80, 2004.

MAIO, Marcos Chor e SANTOS, Ricardo Ventura. Política de cotas raciais, os “olhos da sociedade” e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UNB). *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v.11, n.23, p.188, 2005.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. São Paulo: *Cadernos de Pesquisa*, v.3, n.117, p.197-217, 2002.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Ação Afirmativa - O Conteúdo Democrático do Princípio da Igualdade Jurídica*. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros, n. 15, 1996.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930*. São Paulo: Schwarcz, 2001.

SORJ, Bila; MIRANDA, José Carlos; MAGGIE, Yvone. “Preâmbulo”. In: FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne; MAIO, Marcos Chor; MONTEIRO, Simone; SANTOS, Ricardo Ventura (Orgs.). *Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 13-16.